SCIENCE DES FINANCES,

EXPOSÉE

THÉORIQUEMENT ET PRATIQUEMENT,

ET EXPLIQUÉE

PAR DES EXEMPLES TIRÉS DE L'HISTOIRE FINANCIÈRE
MODERNE DES ÉTATS DE L'EUROPE.

Ouvrage traduit de l'allemand,

DE

MR. DE JACOB,
CONSEILLER D'ÉTAT,

PAR

HENRI JOUFFROY.

Tome second.

LEIPSIC ET PARIS,
CHEZ BROCKHAUS ET AVENARIUS,
LIBRAIRIE FRANÇAISE-ALLEMANDE.

1841.

TABLE DES MATIÈRES.

LIVRE II.

Des dépenses de l'État.

INTRODUCTION.

Notion et division des dépenses publiques . §. 826 — 834

SECTION PREMIÈRE.

Des dépenses pour les besoins du personnel du pouvoir souverain . . . . §. 835 — 860

SECTION DEUXIÈME.

Des dépenses pour l'administration civile . . §. 861 — 911

SECTION TROISIÈME.

Des dépenses pour l'administration militaire . §. 912 — 930

SECTION QUATRIÈME.

Observations générales sur le tableau des dépenses . . . . §. 931 — 963

LIVRE III.

De l'administration des finances.

INTRODUCTION.

Notion et division de la théorie de l'administration des finances . . . . §. 964 — 966

SECTION PREMIÈRE.

De l'unité et de la simplicité dans l'administration des finances . . . . §. 967 — 989

SECTION DEUXIÈME.

De la juste répartition des charges publiques et principalement des impôts . . . . . §. 990 — 998
I. De la vérification du revenu net des contribuables et de la répartition de l'impôt sur le revenu faite en conséquence de cette vérification . . . §. 999 — 1000
A. De la rente immobiliaire . . §. 1001—1053
B. De la rente de capitaux . . §. 1054—1062
C. De la rente industrielle . . . §. 1063—1101
II. De l'établissement de l'impôt sur les consommations . . . . §. 1102—1103

a) De la possibilité de retirer du revenu net les impôts sur les consommations . . . . §. 1104—1119
b) Des objets les plus aptes à être frappés de l'impôt sur les consommations . . . . §. 1120—1135
c) Des règles à suivre dans l'établissement des impôts sur les consommations pour ne pas faire tort aux professions industrielles §. 1136—1145
III. Des exemptions d'impôts . . . . §. 1146—1174
IV. De l'imposition des étrangers . . . §. 1175—1196

SECTION TROISIÈME.

De la perception des impôts . . . . . §. 1197—1198
I. De la perception directe et indirecte des impôts . . . . §. 1199—1255
II. De l'administration en propre ainsi que de la ferme des impôts . . . §. 1256—1267

SECTION QUATRIÈME.

De l'exact aperçu et de la comparaison de la recette et de la dépense publiques . . §. 1268
I. De la division de l'administration financière . . . . §. 1269—1271
II. Des états de situation en matière de finances . . . . §. 1272—1282
III. Des caisses de l'État . . . . . §. 1283—1304
IV. Des comptes de l'État . . . . . §. 1305—1313
V. Du contrôle des finances . . . . §. 1314—1326

LIVRE DEUXIÈME.

DES DEPENSES DE L'ÉTAT.

INTRODUCTION.

Notion et division des dépenses publiques.

§. 826.

Toutes les dépenses publiques doivent être réduites en argent.

Ainsi que dans le premier livre nous avons réduit en argent toutes les recettes de l'État, de même les dépenses publiques se laissent traiter le plus commodément lorsqu'on les réduit toutes en numéraire. Car posé même que l'État acquittât en nature quelques dépenses, il faudrait cependant toujours en évaluer le prix en argent pour s'en faire une idée nette, et pour les porter avec les autres articles sur un compte clair et précis.

§. 827.

Elles ont toutes pour but de satisfaire à des besoins publics.

Toute dépense a pour but de satisfaire à un besoin. Voilà pourquoi toutes les dépenses publiques se règlent sur les besoins de l'État, et représentent même ces besoins en tant qu'on ne peut y faire face sans dépenses pécuniaires. Ainsi en analysant les besoins publics qui pour être satisfaits nécessitent de l'argent, on acquiert en même temps une connaissance précise et exacte des dépenses de l'État.

§. 828.

Division des dépenses publiques.

Les besoins publics, et par conséquent les dépenses qu'ils exigent, se laissent diviser, quant à leur forme, en
1° *généraux et particuliers*,
2° *ordinaires et extraordinaires*,
3° *nécessaires et fortuits*, ou dont on peut se passer.

Note. Par dépenses publiques *générales* on entend celles qu'exige la société entière; par dépenses publiques *particulières*, celles que nécessite simplement une partie quelconque de la société. Le but de l'État commande de pourvoir tant aux besoins publics particuliers, c'est-à-dire à ceux qui ne concernent que les provinces, les départemens, les communes, villes et villages individuellement, qu'aux besoins généraux. Mais on peut choisir une méthode différente d'y satisfaire. Car

1° il peut n'exister qu'une seule caisse publique générale, destinée à pourvoir à toutes les dépenses publiques, soit générales, soit particulières. Chacun suivant son revenu, contribue à cette caisse, dans une proportion égale, avec tous les autres régnicoles, et cette caisse pourvoit aux besoins de tout l'État aussi bien qu'à ceux des parties individuelles de l'État, bien entendu, si ces besoins sont publics. Ce régime suppose qu'une partie du royaume ait à peu près les mêmes besoins qu'une autre, et qu'aucune ne fasse trop de sacrifice à une autre. Ou bien

2° la caisse générale de l'État ne sert qu'à satisfaire aux besoins publics qui sont communs à toutes les parties de l'État, et pour ce qui concerne dès-lors les besoins publics particuliers, c'est à chaque province, canton, commune, bailliage etc., à y pourvoir individuellement, et à former pour cet effet une recette spéciale. Ce régime suppose a) que les besoins publics d'une partie de l'État (laquelle possède les mêmes ressources d'imposition que les autres parties) lui soient exclusivement particuliers, ou soient autres, ou soient plus urgens que ceux des autres parties, et qu'il serait injuste que ces dernières contribuassent à ces besoins, si elles n'en retirent aucun avantage, que par consé-

quent chaque partie soit tenue de faire face, de ses ressources spéciales, aux besoins qui la concernent exclusivement, b) et qu'en effet chaque partie du tout saura pourvoir, et pourvoira en réalité beaucoup mieux aux besoins qui lui sont propres que le tout, parce qu'elle les connaît mieux, qu'ils lui importent le plus, et qu'en outre l'administration économique et politique pourra en être mieux gérée. Mais que ce soit l'État lui-même qui pourvoit aux besoins publics particuliers, ou que chaque partie procure elle-même, de ses propres ressources, les moyens d'y faire face, toujours est-il que ces besoins restent à jamais des besoins publics, auxquels l'État est tenu de satisfaire. Nous devons donc ici les compter au nombre des dépenses publiques, et il ne nous importe pas encore de savoir, si c'est l'État, ou si ce sont les communes individuelles, qui y pourvoient le mieux.

§. 829.

Choix à faire parmi les besoins publics, et examen auquel cela donne lieu.

Ainsi que l'homme individuellement ne peut point satisfaire à tous ses besoins, mais qu'il est tenu de se régler à cet égard sur les moyens et les ressources dont il dispose, de même l'État se voit contraint de faire un choix parmi les besoins publics, de pourvoir à quelques uns plus tôt, à quelques autres plus tard, et de renoncer même entièrement à satisfaire à d'autres, s'il ne peut pas s'en procurer les moyens sous les restrictions imposées par la loi de l'équité et par l'économie politique.

§. 830.

Il importe donc de rechercher chaque fois soigneusement; 1° si, et sous quelles circonstances un objet est pour la nation un bien généralement à désirer, 2° si l'État est en général en mesure de réaliser ce bien, 3° s'il n'est pas plus convenable d'abandonner cet objet à la volonté et à l'industrie des particuliers, 4° si enfin la réalisation de cet

objet n'excède pas les ressources et les moyens de la nation, de telle sorte qu'elle perd de ce côté plus qu'elle ne gagne par la réalisation de l'objet, et que par conséquent la prospérité publique en est par là plus entravée que favorisée.

§. 831.

Les besoins de l'État peuvent donc à l'instar des besoins d'un particulier, être divisés en *besoins de nécessité* (besoins indispensables) et en *besoins d'aisance et de luxe* (besoins dont on peut se passer); et ce que la nécessité, l'aisance, la convenance, le faste exigent, peut être réalisé tantôt avec plus, tantôt avec moins d'économie et de libéralité, selon qu'une dépense supérieure pèse plus ou moins sur le peuple, et que d'autres fins importantes le permettent ou non. La question de savoir, si l'une ou l'autre alternative doit avoir lieu, dépend à son tour de l'examen, si l'une ou l'autre peut résulter de la volonté générale du peuple, guidée par la raison, c'est-à-dire, si la mesure se laisse concilier avec le véritable intérêt de tous, — intérêt qui est la seule pierre de touche de la bonté des opérations de tout Gouvernement, quelque soit sa forme.

Note. Quelques écrivains ont avancé que l'État ne peut dépenser que ce qui a été reconnu pour être d'une nécessité absolue. Mais on ne voit pas pourquoi ce ne pourrait pas être la volonté générale d'un peuple opulent que son Souverain se présentât orné d'une couronne du prix de près d'un million, qu'il habitât un château magnifique, et que les édifices publics, les monumens etc. fussent montés plus splendidement que ne l'exigerait *strictement* leur but. Vouloir comprendre forcément sous la notion de nécessité tout ce qui se fait sous ce rapport et ce qui a obtenu l'approbation publique, et cela uniquement pour ne pas déroger au principe une fois adopté, serait une bien ridicule logomachie. À Berlin la statue du grand Électeur, la victoire placée sur la porte de Brandebourg, à Pétersbourg l'oeuvre de Falconet représentante Pierre I., une belle maison de comédie ou d'opéra sont elles des besoins publics de nécessité? et qui

voudrait réprouver absolument les dépenses faites dans de semblables fins?

§. 832.

Les fins publiques consistent matériellement

1° en ce que le droit ou l'ordre légal règne parmi les régnicoles,

2° en ce que la sûreté publique et le bien-être général prévalent dans les relations extérieures et intérieures de l'État.

§. 833.

Ce qui doit être considéré comme besoin public.

Quelques personnes pensent que tout besoin public ne comprend que ce qui est strictement nécessaire pour le maintien de la sûreté publique et la garantie de l'ordre légal. Mais cette opinion est dénuée de fondement. Car le but de l'État consiste dans toute fin quelconque qu'un peuple peut raisonnablement se proposer, et qui ne saurait être atteinte par les forces isolées ou individuelles des Sujets. C'est donc un besoin de l'État que d'atteindre ce but. Pourquoi tout un peuple n'oserait-il pas vouloir pareillement qu'il subsiste des établissemens généraux d'instruction et de civilisation, que des monumens nationaux soient érigés, que dans l'intérêt du commerce des voies de communication soient entretenues, du moment que ces fins ne peuvent être mises à exécution, ou du moins ne sauraient l'être à un degré éminent que par le concours des forces réunies de l'État? — Le principe général qui sert à préciser les besoins publics peut donc être exprimé ainsi qu'il suit:

„Sont à considérer comme des fins publiques, ou des fins de l'État, toutes celles que la raison reconnaît pour être communes, ou pour être généralement à désirer dans un État, et qui sont en même temps de nature à ne pouvoir être atteintes, ni aussi facilement, ni à aussi bon marché par les forces privées que cela n'a lieu par l'État.“

Atteindre ces fins et les faire prospérer est donc pour l'État un besoin auquel il importe de satisfaire.

Note. Les écrivains d'une date antérieure qui ont fait consister le but de l'État dans le bien-être ou la prospérité publiqne, *salus publica*, *common wealth*, se sont bien plus rapprochés de la vérité que quelques critiques modernes qui au lien de prêter à ce terme son véritable sens l'on tout-à-fait perverti. Déjà cette considération, que la prospérité qui constitue le but de l'État, doit être de sa nature nne prospérité publique ou générale, emporte qu'il ne s'agit nullement ici du bien-être partiel de quelques classes de la société aux dépens des autres, ni d'nn bien-être forcément imposé et modelé d'après des idées purement subjectives. La définition dn but de l'État, établie dans le §. qui précède, loin donc de rejeter entièrement la notion qu'on s'en est faite anciennement, la rectifie simplement en en écartant tonte expression qni pourrait donner lieu à erreur. Voir mon introduction à l'étude des sciences du droit public, et celle qui se trouve à la tête de mon ouvrage intitulé: Principes de la législation de Police.

§. 834.

Divers genres de dépenses publiques.

La multitude très-variée des besoins publics et des dépenses qui s'y rattachent se laisse le mieux classer d'après les différens organes par lesquels les besoins de l'État doivent être satisfaits. Car ces organes, en partie, sont euxmêmes des besoins de l'État, en partie sont les uniques moyens par lesquels les fins de l'État puissent être mises à exécution. Toutes les dépenses se laissent par conséquent ramener aux rubriques suivantes:

1° dépenses pour les besoins de la personne du Souverain,

2° dépenses pour les besoins de l'administration civile,

3° dépenses pour les besoins de l'administration militaire.

C'est dans cet ordre que nous analyserons les dépenses de l'État, et comme plusieurs d'entr'elles sont soumises à

des règles uniformes, nous terminerons ce livre par quelques observations générales sur les dépenses publiques.

SECTION PREMIÈRE.

Dépenses pour les besoins du personnel du pouvoir souverain.

§. 835.

Nécessité d'un chef de l'État.

Tout État a besoin d'un chef, qui placé à la tête des affaires publiques soit le premier moteur de toute activité, en tant qu'elle doit être opérée par l'État. Un pareil chef, qu'il soit une personne physique, ou une personne morale, doit toujours être revêtu d'une telle considération, et d'un tel pouvoir, qu'il puisse partout manifester convenablement son influence, et faire sur le peuple une impression proportionnée à la dignité du Souverain.

§. 836.

Dépenses auxquelles il donne lieu.

Le maintien de cette considération et de ce pouvoir d'influence exige, indépendamment des qualités morales, (qu'aucun argent ne peut donner) une supériorité de fortune ou de revenu, en partie pour pouvoir disposer de tous les moyens qui doivent être mis en oeuvre dans l'intérêt du but de l'État, en partie pour distinguer et représenter dignement la personne du Souverain.

§. 837.

Sous le premier rapport, toute la propriété publique doit être mise à sa disposition. Toutes les dépenses de l'État doivent émaner du Souverain, et recevoir de lui leur

direction. Car il est le Représentant de l'État; en lui la réalité de l'État est visible, et par lui uniquement l'État agit et opère. Toutes les dépenses publiques doivent donc être les siennes.

§. 838.

Sous le second rapport, il faut fixer, pour l'individualité du Souverain, un revenu particulier, qui lui fournisse les moyens de se présenter avec un appareil de splendeur et de dignité proportionnés au peuple sur lequel il est appelé à régner. Dans cette section-ci il n'est exclusivement question que de ces besoins individuels du chef de l'État.

§. 839.

Moins on est obligé d'affecter à ce but des dépenses publiques, et plus on peut consacrer des sommes du revenu public à d'autres fins de l'État, ou moins est grande la somme que la nation doit fournir pour maintenir l'intégrité de l'État. Par suite, on pourra employer plus de sommes à la production, et la richesse nationale en prospérera davantage.

§. 840.

Ainsi plus la fortune privée de ceux qui prennent part à la souveraineté sert à pourvoir à leurs besoins personnels, moins la nation sera obligée de contribuer dans ce but, et moins par conséquent sera grande cette partie des dépenses publiques.

§. 841.

1° *Dans les démocraties.*

Dans les démocraties, où la souveraineté réside dans les assemblées nationales, et où chaque membre de cette assemblée vit du revenu de sa propre fortune, et sert l'État sans appointemens, l'entretien du Souverain semble à la vérité coûter le moins. Là, la dépense publique qui se rattache à ce but se compose uniquement des sommes que nécessitent le local où se rassemblent les représentans, ainsi

que l'ornement et l'embellissement convenables de ce local. Mais lorsque ces représentans reçoivent des rétributions extraordinaires, ou que les membres du comité permanent touchent de gros appointemens, l'entretien d'un pareil corps souverain coûte souvent beaucoup plus que celui d'un Prince. Bien plus; il revient même plus cher à la nation alors principalement que les membres du Conseil souverain abusent de leur pouvoir, ou se procurent des avantages privés aux dépens du peuple.

§. 842.

2° Dans les aristocraties.

Dans les aristocraties les membres du Conseil souverain subviennent souvent de leur propre fortune à leur entretien, et considèrent leur place comme un poste d'honneur qu'ils doivent exercer *gratis*. En semblable cas, ce que coûte le pouvoir souverain se borne aux dépenses que nécessitent les bâtimens publics, leurs ornemens et embellissemens, ainsi que l'expédition des affaires publiques, et non à celles qui se rattachent aux personnes. — Ici les dépenses pour la personne du Souverain n'existent par conséquent pas, ou sont pour le moins fort peu considérables, alors même que l'on payerait de médiocres indemnités.

§. 843.

Mais l'expérience apprend que les frais indirects que causent au peuple en partie la corruption des membres du Conseil souverain, en partie les négligences et fautes qui dans un Gouvernement aristocratique se glissent et s'enracinent bien plus aisément que dans un Gouvernement monarchique, s'élèvent dans beaucoup de démocraties et d'aristocraties bien au delà de ce que coûterait, à la place d'un Gouvernement de corporation, l'entretien d'un Prince souverain, eut-il même pris dans les caisses de l'État une somme considérable pour subvenir à ses besoins personnels.

§. 844.

3° *Dans les monarchies.*

Dans les États monarchiques pareillement la dignité souveraine a tant de charmes que pour y parvenir de riches particuliers subviendraient volontiers de leur propre avoir aux dépenses personnelles qu'elle exige. Il paraît même que dans les anciens temps les Princes, se conformant à un usage généralement reçu, ne réclamèrent rien de la nation pour leurs besoins personnels, et qu'avec leur propre revenu, non seulement ils subvinrent à l'entretien de leur Cour et de leurs Gardes, mais qu'ils exécutèrent même d'autres fins publiques.

§. 845.

Dans les démocraties et aristocraties on a assez généralement considéré comme incompatible avec la dignité d'un membre d'une assemblée souveraine qu'il prît du revenu public, de l'argent pour son entretien personnel. On supposa même que quiconque voulut participer à une pareille haute dignité fut assez riche pour subvenir de sa propre fortune à une dépense proportionnée à son rang, et que pour maintenir d'autant mieux l'indépendance de sa personne et son impartialité, il dût même éviter tout ce qui pouvait faire concevoir le soupçon, qu'il n'aspire à conserver sa charge que pour le revenu qui s'y trouve attaché, et que par là il ne se laisse déterminer à quelque chose que d'après son intime conviction le bien public n'exige nullement.

§. 846.

De la propriété du Prince et de celle de l'État.

En Allemagne tous les Princes descendent originairement des plus riches propriétaires territoriaux. La grande richesse de leurs ancêtres leur échut et s'accrut même avec le temps considérablement. Mais dans l'entrefaite les notions

de propriété privée du Prince et de propriété publique s'embrouillèrent et se confondirent l'une dans l'autre, vu que l'on considéra souvent le Prince et l'État comme identiques, et la propriété privée du Prince comme ne faisant qu'une avec celle de l'État.

§. 847.

Car comme, sous beaucoup de rapports, il y a véritablement identité entre le Prince et l'État, que son intérêt personnel coïncide et se confond d'autant plus avec l'intérêt public que la dignité souveraine a été inséparablement attachée à la dynastie du Prince par des conventions, des contrats et des lois de succession, le Prince fut aisément induit à considérer comme son revenu personnel tout le revenu public, et notamment celui qui provint des Domaines et Régales. Il prit donc arbitrairement du revenu public autant que ses besoins personnels et ceux de sa Cour semblèrent l'exiger; et ce qui de ce revenu profita à la société entière fut regardé beaucoup plus comme une émanation de la grâce et de la concession du Prince que comme un effet du revenu communal. De telle sorte que l'on ne reconnut pour propriété communale destinée à être absolument appliquée au profit de la nation que ce qui avait été prélevé par voie d'impôt.

Note. Si d'un côté c'est donner une trop grande extension au droit des Souverains sur les biens domaniaux que de considérer ces biens comme une simple propriété des Princes, c'est d'un autre côté aller pareillement trop loin que de ne concéder aux Princes absolument aucune propriété privée, et de déclarer tout son avoir propriété de l'État. La plupart des Princes ont même eu fort à cœur de donner à leur fortune privée la propriété de rester à jamais dans leur famille, et d'être employée par le Souverain au maintien de l'intégrité du royaume et de la puissance de l'État. Par ce motif la qualité de propriété publique, de bien domanial, obtinrent tous les biens-fonds légitimément acquis, au sujet desquels le premier acquéreur n'avait laissé

aucune disposition en cas de mort. Mais décidément l'intention de ces Princes ne fut pas que leur famille ne dut rien conserver de cet avoir privé, au cas qu'elle vint à perdre le pouvoir souverain. Toutefois dans les temps modernes le Roi de Suède, Gustave, lors de sa déposition, fut dépouillé de tout son bien privé, et celui-ci déclaré bien public. Existerait-il en effet un droit d'en user de la sorte, et la dynastie royale, à ne la considérer que comme famille privée, n'aurait-elle apporté à l'État qu'un revenu de 1500 écus, à laquelle somme le Monarque déchu a déclaré dans les papiers publics être réduit? — L'obligation d'employer à l'utilité publique les revenus domaniaux fut toujours regardée par les Souverains beaucoup plus comme un devoir imposé par la famille, comme une espèce de loi de famille, que comme un devoir à l'accomplissement duquel le Prince pouvait être contraint par la nation.

§. 848.

Mais quelque embrouillées et obscures que puissent être, historiquement parlant, les relations du bien privé et celles du bien public, il importe néanmoins de les tirer au clair dans l'organisation des finances, afin que l'on sache au juste ce qui est propriété privée du Prince, et ce qu'il reçoit du trésor de l'État. Il est incontestable que l'État, ou la commune, ne peut disposer en aucune manière de la fortune privée du Prince, et que l'administration et la dépense de cette fortune sont une affaire privée de la famille du Prince, laquelle n'en doit compte à personne, si ce n'est à elle-même. Il est toujours à désirer que ce revenu privé du Prince soit tel qu'il suffise à faire face à toutes les dépenses que nécessitent l'entretien de sa famille conforme à son rang, le règlement des affaires qui la concernent, et la splendeur de sa Cour, afin que le Prince soit parfaitement libre et indépendant de toute délibération et sanction extérieures, du moins quant à ses affaires personnelles. Car comme chaque particulier peut disposer librement de sa fortune et régulariser son régime domestique comme il le juge à propos, le Prince perdrait cet avantage, si tout ce qu'il possède devait être considéré

comme propriété publique, vu qu'un pareil ordre de choses soumettrait chacune de ses dépenses à l'examen de la volonté générale, ce qui mettrait évidemment le Prince dans une dépendance, dans laquelle ne se trouve aucun Sujet quant aux dépenses auxquelles il pourvoit de son propre avoir.

Note. Il appartient naturellement au droit public de décider, ce qui doit être considéré comme patrimoine du Prince. En principe, on peut généralement établir, que ce qui a été acquis par la puissance de l'État, doit être propriété publique, et que le Prince ne doit point faire servir la propriété publique à augmenter sa fortune privée.

§. 849.

Allocation à faire, en faveur du Prince, d'une propriété privée.

Ainsi partout où il est constant que le Prince possède de la propriété privée, elle doit être maintenue distincte et séparée de la propriété publique, et le contrôle de l'État n'a point à s'en occuper. Mais partout où ce point est douteux, il sera pourtant convenable d'allouer au Prince une propriété, ou un revenu privé, afin qu'il ne le cède point en richesse à ses Sujets; — revenu, que par cela même il importe de soustraire au contrôle des autres dépenses publiques, et qui en outre doit être suffisant pour pourvoir à l'entretien du Prince, de sa famille, et de sa Cour, proportionnément à la puissance, à la richesse et aux moeurs de la nation.

Note. Rien ne paraît être plus inconvenant, et plus contraire à la dignité d'un Souverain, comme lorsqu'il est tenu de faire consentir par les représentans de la nation chaque augmentation fortuite de ses dépenses personnelles, et de demander pour cet effet une concession de nouveaux impôts. Voilà pourquoi le revenu personnel du Souverain devrait être de nature à pouvoir faire face à toutes ses dépenses ordinaires et extraordinaires. Les subsides connus sous le nom *d'aides*, et qui se payent à l'occasion de mariages de membres de la famille royale, ou d'édifications de

châteaux, sont des méthodes peu décentes de pourvoir aux besoins des Princes. Aussi les Souverains qui sentent leur dignité cherchent-ils à les éviter autant que possible.

§. 850.

Quelles espèces de biens sont les plus propres à remplir cette fin.

Pour subvenir aux besoins personnels du Prince et de sa famille, on ne saurait trouver de meilleure source de revenu que les biens-fonds ruraux, ou des rentes foncières déterminées. Lorsque ces sources sont considérées comme appartenantes en toute propriété au Prince, et qu'elles suffisent à l'entretien de sa Cour, la dépense du revenu qui en provient jamais ne saurait faire tomber sur l'idée que la propriété nationale en est par là consommée, ou que le luxe du Prince est le fruit des sueurs et des peines du peuple. En outre, le Prince se présente dès-lors comme un Souverain riche et indépendant, et non comme un Potentat payé par la nation, et tout ce qu'avec ce revenu il entreprend à l'avantage du bien public, est considéré comme une pure grâce, comme un bienfait libre du Prince, et non comme l'accomplissement d'un devoir. Un pareil revenu a-t-il sa juste proportion, il suffira, si le Prince l'administre sagement, à pourvoir non seulement aux dépenses courantes, mais aussi aux dépenses extraordinaires. Il servira à procurer des établissemens aux membres de sa famille, à les marier, à payer ses frais de voyage, et ceux des visites des Princes étrangers, à construire et meubler des châteaux etc. sans que pour tout ceci il soit obligé de s'adresser à la fortune des particuliers. Et partout où de semblables dépenses extraordinaires ne se présentent pas, ou sont économisées, il pourra gagner les coeurs de ses Sujets par des entreprises bienfaisantes, et d'une utilité commune.

§. 851.

Des sommes fixes allouées au Prince pour son entretien et celui de sa famille.

Liste civile.

Depuis le 17me siècle l'usage s'est établi dans plusieurs États de fixer une somme particulière pour les besoins personnels du Prince, et en effet cette mesure est d'une nécessité indispensable pour mettre de l'ordre dans les finances partout où la fortune privée du Prince n'est pas déjà positivement séparée de la fortune publique, et où elle n'est pas assez considérable pour dispenser le Prince de demander que la fortune publique concoure à subvenir à l'entretien de sa famille et de sa Cour.

Note. Dans quelques pays exigus de l'Allemagne, non régis par une charte constitutionnelle, mais où les États nationaux n'ont cependant point perdu de leur influence sur les affaires de l'administration publique, la séparation de la fortune privée du Prince d'avec la propriété publique s'est encore le mieux conservée, parce que la concession et le contrôle de ces États indiquèrent suffisamment ce qui était propriété privée du Prince, ou non, cette propriété privée n'étant pas soumise à un pareil contrôle. Dans le Royaume de Wurtemberg par exemple antérieurement à son régime constitutionnel actuel, le bien privé du Souverain se présenta comme une propriété tout-à-fait distincte et séparée de la propriété de l'État. Mais là où l'influence des États nationaux diminua, ou se perdit tout-à-fait, là les Souverains ne furent que trop portés à considérer tout le revenu public, comme leur revenu privé; ils prirent donc de là pour subvenir à leurs besoins personnels et à ceux de leur famille autant de sommes qu'ils voulurent. Ils se crurent particulièrement fondés à disposer librement du revenu provenant des Domaines et Régales, quoique dans leur conscience ils se sentissent obligés de l'appliquer au profit de toute la société. Plus ces relations sont devenues difficiles et embrouillées, plus il sera nécessaire de séparer le revenu qui se trouve à la disposition personnelle du Prince d'avec le revenu qui doit être administré conformément à la loi constitutionnelle du pays, là surtout où la Souveraineté est organisée, ou doit

l'être de telle sorte, que le Prince ne puisse pas, suivant son bon plaisir, ériger sa volonté privée en volonté publique, ou là où sa volonté n'est pas reconnue pour la volonté souveraine.

L'Angleterre fut le premier grand État où l'on sépara des autres dépenses publiques les sommes nécessaires pour l'entretien du Monarque, de sa famille et de sa Cour. Les sommes destinées à cet usage, et laissées à la libre disposition du Roi, reçurent dans ce pays la qualification de *liste civile.* Au commencement (en 1688) on alloua pour cet effet 680,000 livres Sterling, dont une grande partie (120 livres St.) fut concédée en dédommagement de la cession faite à la nation des Domaines de la Couronne, et découla par conséquent de la fortune privée du Prince. Mais avec la hausse du prix des choses, et l'augmentation de la famille royale, cette somme reçut peu à peu des accroissemens. De nos jours, elle se monte, y compris tout ce que le Souverain retire d'autres sources, à 2 millions liv. St. qui forment à peu près $^1/_{25}$ de tout le revenu régulier de l'État. Mais cette somme sert aussi à pourvoir à d'autres importans besoins du Gouvernement qui ne se rattachent pas à la personnalité du Souverain, en sorte qu'il ne reste que 298,000 liv. St. pour la famille royale, et pas même un million pour la Cour proprement dite du Souverain.

De l'Angleterre, l'usage d'allouer au Prince un revenu déterminé s'introduisit dans plusieurs monarchies limitées, et fut même par beaucoup de Souverains absolus adopté dans le but de mettre de l'ordre dans les finances et de fixer leur état de situation.

En France*), on alloua au Souverain pour ses besoins personnels 25 millions de francs, sous lesquels toutefois ne sont pas compris les apanages des Princes, qui se montent encore à 9 millions de francs. Le total s'élève un peu au delà de $^1/_{25}$ du revenu annuel ordinaire de l'État.

Dans le Royaume des Pays-bas la liste civile est de 300,000 florins de Hollande, et en Suède de 120,000 écus. En Russie, on alloua en 1821 pour les besoins de la Cour 3,363,815 roubles ou assignations de banque, qui d'après les cours d'alors équivalurent à peu près à 3 millions d'écus en numéraire. De nos jours cette liste civile s'est accrue, quant à sa valeur nominale, au moins du décuple, bien qu'elle puisse ne pas avoir haussé considérablement relative-

*) Cet ouvrage a été écrit en 1823.

ment à sa valeur réelle. Mais dans cette liste civile ne se trouvent pas compris des articles qui pourtant doivent être comptés au nombre des dépenses personnelles de l'Empereur, telles que les dépenses pour les cadeaux et gratifications, les voyages de la famille royale, la construction de châteaux, l'augmentation des collections de tableaux etc. En y comprenant tous ces objets la liste civile peut aisément se monter en Russie à $^1/_{20}$ de tous les revenus de l'empire (évalués à 100 millions roubles en argent).

En Prusse, on a de temps immémorial considéré les Domaines comme une espèce de fidéicommis de la dynastie régnante, des revenus duquel le Souverain pouvait disposer librement sans l'intervention des États du Royaume. Mais de tout temps la plus grande partie des revenus domaniaux fut affectée à des fins publiques générales, et une petite partie seulement servit à pourvoir aux besoins personnels du Monarque. Les Souverains de Prusse ont toujours sacrifié au bien public la plus grande partie de leur revenu domanial. À peine Frédéric II employa-t-il pour l'entretien de sa Cour $^1/_{30}$ de ses revenus domaniaux (jamais au delà de 220,000 écus) et pas à beaucoup près $^1/_{100}$ des revenus du royaume (les frais de bâtisse non compris) bien qu'il disposât en maître absolu de tout le revenu de l'État. Le roi défunt*), père du roi régnant, surpassait peut-être en économie Frédéric II quant à l'entretien de sa maison.

§. 852.

Des articles de dépense du ressort de la liste civile.

Dans divers pays le budjet de la Cour est divisé en différentes rubriques. Dans les monarchies européennes, ces rubriques sont à peu près uniformes bien qu'elles diffèrent beaucoup de nombre et d'organisation. Toutes les dépenses pour les Cours de l'Europe peuvent être ramenées aux sections suivantes:

I. *dépenses ordinaires et régulières*, telles que

a) la cassette du Prince, laquelle sert à ses dépenses immédiates, et non susceptibles de calcul,

b) les frais de table,

*) Mort le 7 Juin 1840.

c) l'ameublement,

d) tout ce qui concerne les bâtimens de la Cour,

e) fêtes de la Cour,

f) Officiers de la Cour, savoir 1° les grandes charges, ou offices héréditaires de la Cour, 2° la garde du corps, 3° les pages, 4° tous les Employés au service intérieur et extérieur de la Cour,

g) les écuries du Prince,

h) la Vénerie,

i) les dépenses pour la formation des collections, bibliothèques, pour les objets d'art, appartenans au Prince,

k) cadeaux, gratifications, bienfaits.

II. *Dépenses extraordinaires*, savoir:

a) Dotation des membres de la famille royale, ou établissement de leurs états ou budjets,

b) dépenses pour voyages, visites, solennités extraordinaires etc.

Note. Dans les grandes monarchies européennes le personnel attaché à la Cour est divisé en départemens, chambres ou surintendances, à la tête desquelles se trouve un chef revêtu d'une haute charge, et qui a sous lui beaucoup d'Employés supérieurs et subalternes auxquels il donne ses ordres. C'est de lui que relève tout ce qui est du ressort de son département. Les almanacs de la Cour que toute grande monarchie fait publier annuellement donnent un aperçu des différens états de Cour.

§. 853.

Appréciation de la nécessité ou de l'utilité des dépenses de la Cour.

La politique générale indique les principes généraux suivant lesquels il faut juger, si les différentes charges de Cour, ou les dépenses faites dans l'intérêt des Cours, sont indispensables ou non. Elle se présenterait sans doute comme injuste et pédante, si elle ne voulait envisager toute dépense de ce genre que sous l'unique point de vue de la nécessité et de la convenance, en ne tenant aucun compte de ce que l'usage ou la coutume a généralement introduit. Et

si le Souverain vit du revenu de son patrimoine privé, et le fait servir uniquement à pourvoir aux dépenses de sa Cour, le résultat de l'examen sera tout autre que lorsque le budjet de ses dépenses se compose en totalité d'une déduction faite sur le revenu net du peuple. Dans le premier cas le Souverain est à considérer comme un riche Seigneur, qui peut disposer de son revenu comme bon lui semble, et dont même les dépenses inutiles, s'il en fait, ne sauraient donner au peuple le droit de les critiquer. Dans le second cas, il se présente comme une personne publique, appartenante à l'État ou comme le représentant, dont la critique peut blâmer tout acte qui se trouve en opposition avec la notion d'une personne publique et qui ou bien empêche d'atteindre une fin publique supérieure, ou qu'il est même tout-à-fait impossible de rattacher à une fin publique.

§. 854.

Mais que le Souverain pourvoie de son propre patrimoine à ses besoins, ou qu'il y satisfasse de la propriété publique, toujours sera-t-il qu'il ne pourra apprécier lui-même ses dépenses, qu'en partant de l'idée (ainsi que Frédéric II en a fait publiquement l'aveu) que le devoir le lie étroitement à son peuple, et que par conséquent il a l'obligation stricte de régler ses dépenses de telle sorte qu'il n'en résulte pas une indifférence ou incurie relativement aux fins de l'État, ce qui serait évidemment le cas, si le Prince dépensait en frivolités même son propre avoir, et qu'il négligeât les fins publiques que sans ces frivoles dépenses il eut été facile d'atteindre. Mais le Prince n'est-il redevable de son revenu qu'à son peuple, toute dépense inutile et inconsidérée de sa Cour contreviendra aux devoirs les plus communs et suscitera la haine et le mépris parmi le peuple si tôt qu'il parvient à réfléchir.

Note. Quand dans mainte Cour princière on aperçoit la foule d'Employés qui y sont attachés, la profusion qui y

règne, et les dépenses inconsidérées qui s'y font, il est permis de douter que le sophiste le plus subtil soit en état d'inventer des argumens propres à donner à ces dépenses l'apparence d'une nécessité indispensable, ou simplement d'une utilité réelle pour le maintien de la dignité et de la considération du Souverain; doute d'autant plus fondé que des Souverains sages et prudens ont prouvé par leur exemple qu'ils n'avaient nullement besoin de s'entourer de pompe et d'oisifs dispendieux pour gagner l'estime des contemporains et mériter les éloges et la reconnaissance de la postérité. Sans doute, en Europe le nombre des Officiers de la Cour n'atteint pas encore à beaucoup près celui des Officiers de la Porte Ottomane, lesquels se montent à 10,000 personnes, tandis que le personnel attaché à la Cour d'Autriche ne se compose que de 2318, et celui de la Cour de Russie, de 3750 Employés et Livrées. Sous le règne de Louis XIV les sommes considérables prodiguées en bâtimens de luxe, et prises du revenu public à la formation duquel contribuait la nation, passent généralement pour des exemples d'une mauvaise administration des finances. Mais même des Souverains, d'ailleurs fort économes, ont contenté leur manie de bâtir plus qu'ils ne l'auraient fait, s'ils eussent eu des notions claires et distinctes sur les effets d'une pareille application de capitaux considérables. Et que penser des folles dépenses pour les plaisirs de la chasse auxquels se sont livrés quelques Souverains même dans les temps les plus récens? J'ai souvent entendu dire à un Prince, d'ailleurs bon Souverain, que chaque cerf tué à ses grandes chasses lui revenait à 1000 écus. Que de belles entreprises on aurait pu exécuter avec les 30,000 écus dépensés pour le plaisir de chasser annuellement 20 à 30 cerfs! — Un Prince régnant peut-il en bonne conscience justifier un pareil emploi de son revenu, ce revenu découlât-il même de son patrimoine privé? — Là où, en raison de pareilles dépenses inconsidérées, il devient impossible de satisfaire à des besoins plus urgens et d'une nécessité majeure, là où le peuple est grevé de dettes publiques dont l'amortissement excède ses moyens, où les millions que l'on prodigue en chasses, feux d'artifice, constructions d'inutiles palais, et d'Églises magnifiques, mais superflues, ou à l'entretien de courtisans, auraient pu composer un productif fonds d'amortissement, là il serait juste et équitable que l'on circonscrivit avant tout les dépenses inutiles de la Cour. Que sans un pareil faste c'en

serait fait de la dignité du Souverain, rien de plus absurde. Quelle souveraineté serait celle qui reposerait sur un pareil fondement?

§. 855.

Les sommes pour les besoins de la Cour ont-elles une fois été fixées plus haut que de raison, elles ne sauraient pourtant être réduites arbitrairement, et sans le consentement du Prince. Car le Souverain a acquis sur les sommes assignées dans ce but un droit privé qui n'ose être enfreint. Il y trouve un moyen de manifester les sentimens nobles et patriotiques qui l'animent, en employant spontanément à l'exécution de fins publiques le revenu qui forme sa propriété exclusive, et en montrant ainsi au peuple l'intérêt qu'il prend à la prospérité nationale. Mais, excepté lui-même, personne n'a le droit d'exiger un pareil utile emploi de son revenu.

§. 856.

Des dépenses dans les Gouvernemens représentatifs.

Là, où il subsiste un régime représentatif, là l'entretien des corps représentans entre dans les dépenses faites au profit de la puissance souveraine, laquelle, dans de pareils États, consiste dans l'unité de volonté du Prince et des corporations représentatives. Il n'en est pas autrement des assemblées d'États provinciaux. Ces assemblées, ne fussent-elles même que délibératives, leur conseil néanmoins appartient aux moyens ordonnés par la loi, de concourir à déterminer la volonté souveraine; ils sont donc à considérer, non pas comme des fonctionnaires publics, mais bien comme des représentans du peuple, appelés à faire connaître au Prince la volonté et les voeux de la commune, afin qu'il ait les moyens de prendre des résolutions conformes à la volonté générale.

§. 857.

Il est à désirer pour des raisons, qui en partie ont déjà été indiquées plus haut (§. 840 et suiv.), que des corporations participantes à la détermination de la volonté générale se composent de membres qui n'aient pas besoin d'être entretenus aux frais des caisses publiques. Car *premièrement*, on épargne par là au peuple les frais d'entretien de pareilles corporations; *secondement*, des personnes riches sont déterminées par là à faire un emploi patriotique de leur richesse qu'autrement elles consommeraient peut-être dans l'oisiveté. *Troisièmement*, il ne se présentera à ces assemblées que des membres qui n'ont pas besoin de secours extérieurs, et par suite mènent une vie indépendante; et *quatrièmement* ils feront preuve de leur liberté et de leur indépendance par cela même qu'aucun intérêt ne les attache à leur place, et par conséquent ne les détermine à se ranger à un avis qui ne répond pas à leur conviction.

Note. L'objection qui consiste à dire qu'une pareillle mesure exclurait des places de représentans nationaux ceux qui ont le plus de capacités pour de pareilles fonctions, mais qui ne possèdent pas une fortune suffisante, n'est pas d'un grand poids. Car 1° dans un pays où les lumières sont des titres aux honneurs, les plus riches d'entre les Sujets, s'ils sont bien pénétrés de leur mission pourront être et seront les premiers à obtenir ces honneurs. Nul doute par conséquent que partout où les plus riches sont exclusivement admis aux fonctions honorables de représentans de la nation, il se formera parmi eux un grand nombre de têtes distinguées dans le but d'être choisis pour un pareil poste d'honneur. Les lumières et les sciences des personnes d'une moindre fortune n'en seront pas pour cela perdues, la liberté de la parole et de la presse leur offrant un moyen de communiquer leurs lumières et de les propager. Si le temps a éprouvé leurs opinions, elles recevront l'approbation générale, et seront mentionnées dans les assemblées publiques par les représentans de la nation. Mais que les opinions d'hommes doués d'une rare intelligence ne soient pas de suite mises à exécution, mais qu'elles soient examinées sous toutes leurs

faces pendant plusieurs années, c'est-ce que tout homme de sens devra souhaiter.

§. 858.

Mais dira-t-on peut-être, les moyennes classes, les basses classes, et les indigens n'auront dès-lors personne qui représente et défende leurs intérêts. À cela je réponds 1° qu'une fortune telle qu'il la faut pour vivre pendant quelque temps de son propre revenu, n'exclurait de la représentation ni les moyennes, ni même les basses classes, par exemple l'ordre des paysans, et quant aux indigens, leur intérêt est toujours compris dans celui de l'une ou l'autre des classes plus aisées, pour peu qu'ils ne soient pas mendians, car nous admettons qu'on ne voudra pas faire entrer ceux-ci dans la représentation nationale. Pourvu que d'ailleurs toutes les classes de la société soient égales devant la loi, et qu'aucune ne jouisse de priviléges exclusifs en matière d'industrie et d'impôts, l'industriel pauvre ne pourra être atteint par aucune disposition législative qui n'atteignît pas en même temps le riche.

Note. On cite souvent le système représentatif de l'Angleterre comme un exemple que là les riches usent dans le Parlement de leur prépondérance pour rejeter sur le peuple tout le poids des impôts. C'est par ce motif, avance-t-on, que la taxe sur le revenu ne put se soutenir, parce qu'elle n'imposait que les riches, et que la loi sur les céréales fut défendue avec tant d'opiniâtreté parce qu'elle pèse évidemment le plus sur les classes indigentes, tandis qu'elle enrichit les propriétaires territoriaux. De telle sorte, conclut-on, que si les votes des classes d'une moindre aisance eussent compté pour quelque chose, la taxe sur le revenu n'aurait pas été abolie, et la loi sur les céréales n'aurait pas été adoptée. À cela je réponds 1° que pour ce qui concerne la taxe sur le revenu, cette taxe atteignit décidément les riches, mais elle ne les atteignit pas dans une égale proportion, vu que le bénéfice industriel et commercial lui fut en grande partie soustrait, et que le revenu provenant de la rente foncière et des rentes publiques en fut atteint dans toute sa latitude.

Cette inégalité principalement fut un obstacle qui s'opposa à la taxe sur le revenu et qui prévint si fortement contre cet impôt les propriétaires fonciers et les porteurs d'effets publics, ou les rentiers de l'État. Si l'on eut trouvé des moyens de remédier à cette inégalité, et que l'on eut voulu lever par voie d'un impôt sur les consommations la même somme (15 millions liv. St.), on aurait bientôt reconnu que les riches consommateurs ne peuvent avoir aucun intérêt à préférer l'impôt indirect à l'impôt direct. Car ils n'ont absolument aucun moyen de se soustraire à l'impôt indirect, ni d'imposer aux classes indigentes une charge qui ne retombât pas tôt ou tard doublement sur eux. Et quant à la loi sur les céréales, il faut sans doute convenir que les effets préjudiciables en retombent sur ceux qui n'exercent pas l'agriculture, et que cette loi semble être résultée d'une représentation disproportionnée de l'intérêt de la classe agricole. Une meilleure représentation de l'intérêt de l'industrie manufacturière aurait certainement empêché l'adoption d'une loi aussi préjudiciable à la société entière que l'est celle sur les céréales. — De fausses idées en matière d'économie politique, qui en Angleterre ont jusqu'ici maintenu en vigueur le système dit *prohibitif*, *mercantile* ou *commercial* de Colbert, ainsi que les anciennes habitudes une fois accréditées et enracinées dans ce pays, semblent contribuer à la conservation de cette législation vicieuse tout autant que l'intérêt privé de quelques ordres de l'État ou classes de la société.

§. 859.

Sous de pareilles suppositions les assemblées représentatives ne causeront d'autres dépenses publiques que celles qu'exigent les affaires sur lesquelles elles délibèrent, et les bâtimens où elles tiennent leurs séances. Au budjet des finances ces dépenses doivent être placées dans la rubrique de celles pour l'entretien du Prince. Car ces assemblées constituent avec le Prince la souveraineté.

Note. En Angleterre les dépenses pour la Chambre haute et la Chambre des communes appartiennent à cette rubrique. Comme tous les membres exercent leurs fonctions sans traitement ou indemnité quelconque, le régime de ce pays répond parfaitement aux exigences que nous venons d'établir.

L'État ne paye que l'entretien du local, et les écritures des deux Chambres, ainsi que les appointemens de l'orateur de la Chambre des communes. En France les deux Chambres causent une dépense publique très-considérable (2,600,000 Francs) vu que les membres reçoivent des indemnités. Presque dans tous les pays qui jouissent d'un régime représentatif on a jugé indispensable d'accorder de pareils traitemens aux représentans. Quelque nécessaire que soit peut-être cette mesure, on ne saurait disconvenir qu'elle ne compromette une multitude d'intérêts. En Russie, les besoins du Souverain ne se composent que des dépenses pour l'Empereur et sa famille. Dans ce pays il existe sans doute un Sénat de l'Empire, que l'Empereur a déclaré publiquement vouloir consulter dans les affaires les plus importantes; mais l'existence de ce Sénat ne dépend encore en ce moment que de la volonté et du bon plaisir de l'Empereur. Les membres de ce Sénat, comme tels, ne reçoivent pas de traitement, mais sont tous des fonctionnaires ou Employés de l'Empereur, et peuvent cumuler avec leur dignité d'autres emplois.

§. 860.

Au budjet des dépenses l'état de la Cour ne forme qu'une rubrique générale qui cesse tout-à-fait lorsque les dépenses qui se rattachent à cet objet sont payées de la fortune privée du Souverain. Car dans le budjet des finances on ne peut faire entrer comme élémens que les dépenses auxquelles pourvoit la recette publique, ou le revenu de l'État. Mais même dans ce cas l'application ou la répartition de la somme à dépenser dépendra uniquement de la personne du Souverain, et l'établissement d'un contrôle de ces dépenses devra être considéré comme une affaire privée du Prince, non susceptible d'être soumise à la critique de la communauté, parce qu'un rapport de cette dernière espèce serait contraire à l'indépendance et à la dignité du Prince.

Note. C'est par ce motif qu'en Prusse les revenus et dépenses du Roi provenant de ses Domaines et régales ont été tout-à-fait omis dans le budjet nouvellement projeté des dépenses et recettes de la monarchie.

SECTION DEUXIÈME.

Des dépenses pour l'administration civile.

§. 861.

Ce que comprend l'administration civile.

L'administration civile comprend tous les organes et institutions subordonnés au Souverain et établis dans le but d'exécuter dans l'intérieur les fins de l'État.

§. 862.

À l'administration civile appartiennent par conséquent:

I. tous les fonctionnaires et instituts qui ont mission de mettre et de maintenir l'ordre et l'unité dans toute l'administration publique, par conséquent toutes les autorités centrales générales desquelles doit émaner tout ce qui doit se faire dans l'intérêt de l'État. Il faut y compter spécialement:
   a) le Cabinet,
   b) le Conseil général du royaume,
   c) le Contrôle général.

II. Les autorités, fonctionnaires et institutions qui, subordonnées aux autorités générales du royaume, doivent exécuter et réaliser dans le pays les fins spéciales de l'État, ainsi:
   a) tous les établissemens pour l'administration de la Justice;
   b) tout ce qui concerne le gouvernement et l'administration de l'État, savoir: 1° la police, dans le sens le plus étendu, et qui comprend tous les établissemens pour le maintien de la paix publique et de l'ordre légal dans l'intérieur;

2° tous les établissemens qui ont pour but le bien-être général du pays ou la prospérité positive de biens communs; 3° tout ce qui est nécessaire pour l'organisation d'une bonne administration des finances.

III. Tout ce qui est indispensable pour l'entretien de relations pacifiques avec d'autres États et nations.

§. 863.

1° *Autorités centrales ou supérieures.*

Dans l'administration publique l'unité ne peut être atteinte que par une bonne organisation d'autorités centrales d'où part toute activité, et où résident le principe et le mobile de tout ce qui se fait dans l'État. De pareilles autorités centrales sont par conséquent un besoin indispensable de tout État bien organisé.

§. 864.

C'est à la politique générale à faire voir comment ces autorités doivent être convenablement organisées. La science des finances a simplement mission de porter au budjet les dépenses qu'elles exigent.

§. 865.

Maxime générale de l'État applicable aux dépenses auxquelles les autorités et fonctionnaires publics donnent lieu.

En général le principe suivant doit servir de base à toutes les dépenses.

Tout institut public, du moment que sa nécessité et son utilité sont prouvées, doit être doté de manière que sa recette suffise à atteindre parfaitement le but de son établissement. Ainsi 1° tous les fonctionnaires doivent recevoir des appointemens qui subviennent suffisamment à leur entretien et à celui de leur famille, et qui les mettent en état de vouer aux fonctions qui leur ont été déléguées tout le

temps et toutes les forces nécessaires pour remplir au mieux ces fonctions. Relativement aux fonctionnaires, le principe doit être d'en placer et d'en employer le moins que possible, de remplir d'affaires d'État tout le temps de leur travail, mais en retour de les payer de manière qu'ils ne soient pas dans la nécessité de chercher à se procurer d'autres sources de bénéfice. Cette maxime doit être généralement reçue et ne souffrir exception que là où l'État peut honorer de commissions de riches particuliers, où il s'en trouve qui veulent se charger gratis de pareilles commissions, et auxquels on puisse les confier avec sûreté et sans crainte que les affaires n'en souffrent.

§. 866.

Le principe établi dans le §. précédent relativement aux fonctionnaires est pareillement applicable 2° aux institutions publiques. Elles aussi doivent être dotées de manière que l'insuffisance de leur recette ne soit pas un obstacle qui empêche d'atteindre leur but, et il vaut mieux fonder peu d'instituts, mais qui soient parfaits, que d'en établir un grand nombre qui tous manquent des fonds nécessaires à leur existence.

§. 867.

a) *Cabinet.*

L'entretien de l'autorité du Cabinet comprend 1° les appointemens des conseillers du Cabinet et des différens secrétaires expéditionnaires, copistes, et huissiers qui leur sont subordonnés; 2° les dépenses pour l'organisation du Greffe et des archives; 3° pour le local nécessaire à cela, pour les matériaux d'écriture, l'éclairage, le chauffage etc.

Note. Lorsqu'une bonne organisation du Cabinet manque dans un grand royaume, il en résulte aisément une grande confusion dans l'expédition des affaires. Ou bien les autorités du pays ne sont pas dûment instruites des décisions

du Cabinet, ou le Cabinet décide souvent des affaires qui ne sont pas de son ressort, ou les décisions tombent dans l'oubli et sont remplacées par des décisions contradictoires etc. Un bon régime du Cabinet et une précision exacte des affaires de son ressort, ainsi que de leur marche, peuvent seuls mettre de l'ordre et de l'harmonie dans les résolutions de cette autorité. Il importe donc de ne rien épargner pour atteindre ce but. Une pareille institution servira en même temps à diminuer les affaires inutiles et onéreuses du Cabinet, car lorsqu'on connaît une fois celles qui sont de son ressort, et celles qu'il renvoie à d'autres autorités, le nombre des requêtes inutiles décroîtra sans qu'il soit nécessaire d'amener cet effet par d'odieuses mesures de répression.

§. 868.

b) *Conseil d'État.*

Un Conseil d'État est nécessaire pour mettre de l'unité tant dans la législation que dans les ministères et administrations spéciales, pour empêcher un funeste antagonisme qui pourrait les animer, pour régulariser tout ce qui concerne la totalité du royaume, et pour enjoindre aux autorités l'exécution des lois. Il est donc un véritable besoin public. Au Conseil d'État doivent être attachés des bureaux qui préparent et disposent tout, ou fournissent des données indispensables, comme par exemple un bureau de statistique; qui rédigent les lois d'après les principes arrêtés par le Conseil d'État, qui se chargent des investigations nécessaires pour obtenir des résultats exacts, comme par exemple une commission des lois. L'entretien de tous ces bureaux comprend 1° les appointemens nécessaires des fonctionnaires qui y sont employés; 2° les dépenses pour l'arrangement et l'entretien du local et du service nécessaire.

Note. La question, s'il existe dans les différens États une autorité sous le nom de *Conseil d'État*, ou de *Conseil de l'Empire*, et ce que l'on comprend sous ce nom, n'est pour notre tâche d'aucun d'intérêt. Mais que l'autorité en

question existe, et qu'il importe de pourvoir aux moyens de son existence, c'est-ce qui est indispensablement nécessaire, soit que dans quelques États on l'établisse dans un Cabinet, ou que dans d'autres on l'institue dans un Conseil de ministres. C'est à la science de la politique générale à décider quelle est sous ce rapport l'institution la plus convenable et la plus assortie à la situation particulière d'un État.

§. 869.

c) Contrôle général.

Une condition essentielle de toute bonne administration publique est que tous les relevés des dépenses soient comparés entr'eux avec leur destination et la recette publique, et modifiés d'après cela, et que l'harmonie et la proportion soient établies dans la dépense et la recette. Il suit de là qu'il faut considérer comme un besoin indispensable de tout parfait régime de l'ordre social l'institution d'une autorité chargée de mesurer toutes les dépenses sur le but suprême et final de l'État, et qui exempte de toute prédilection pour des branches individuelles de l'administration publique, ne régularise que le tout et l'harmonie ou la concordance des parties entr'elles, et régle d'après cela toutes les dépenses; d'une autorité qui compare les charges publiques avec les moyens et les ressources de la nation pour établir, si elle peut les supporter, sans faire tort à ses fins nécessaires et essentielles, et si les contributions publiques laissent intacts assez de canaux et de sources nécessaires pour augmenter la richesse nationale, d'une autorité enfin qui d'après les résultats de pareilles investigations propose des changemens à faire. La dépense que nécessite une pareille autorité doit donc être généralement approuvée. Une telle autorité centrale peut recevoir la qualification de *contrôle général.*

§. 870.

II. *Autorités subordonnées ou inférieures,*
a) de Justice.

L'administration de la Justice est le premier et le plus essentiel besoin des États. Elle exige des Juges, des collèges de Justice, des instances qui aboutissent à une Cour de Justice souveraine, jugeante en dernier ressort, l'établissement et l'entretien d'édifices publics, de prisons, de maisons de correction, des institutions relatives aux hypothèques, des archives ou Greffes etc. Toutes ces choses sont indubitablement à considérer comme des besoins publics.

§. 871.

Justices privées et publiques.

L'administration de la Justice, lorsqu'elle est entretenue par des particuliers, par exemple les Justices dites patrimoniales, ou par les communes, coûte sans doute moins aux finances, que lorsqu'elle est un institut public et général, dont l'entretien est à la charge du trésor public. Mais comme l'expérience prouve que de pareils tribunaux privés administrent la Justice très-imparfaitement, que la partialité en est inséparable, qu'une attention trop scrupuleuse, fixée sur les frais d'enquête et d'exécution ainsi que sur les amendes, froisse souvent la justice, l'augmentation des dépenses publiques laquelle résulte d'une amélioration du régime d'administration de la Justice, ne saurait être une raison de s'abstenir d'une telle amélioration. Au surplus, les frais attachés à l'administration de la Justice sont toujours en dernière analyse payés par la nation, que ce soit les individus, ou la société entière, qui y pourvoient, et habituellement les Justices tenues par des particuliers reviennent toujours plus cher, que lorsque les Cours de Justice et les Juges sont entretenus aux frais publics et convenablement répartis dans le pays.

§. 872.

Épices.

Les institutions judiciaires procurent-elles aux individus des services particuliers, ceux qui jouissent de ces avantages peuvent décidément être astreints à en payer les frais (§. 691). La recette provenante de pareils services particuliers peut être versée dans une caisse particulière, et répartie ensuite dans la proportion des peines que ces vacations ont causées aux tribunaux. Mais cette recette doit être séparée tout-à-fait de l'administration des finances, et être exclusivement laissée aux tribunaux de Justice. En revanche dans la fixation des appointemens des Juges on leur tiendra compte de la recette extraordinaire qu'ils tirent de la caisse des épices.

§. 873.

b) Autorités et établissemens de police générale.

L'État a l'obligation absolue de veiller au maintien de la sûreté publique et de l'ordre légal. Les établissemens institués dans ce but sont habituellement compris sous le nom de *police proprement dite*. C'est à cet objet que se rattachent,

1° la dépense pour l'organisation et l'entretien du personnel et des institutions que nécessitent le maintien de l'ordre public et de la sûreté individuelle, l'entretien des autorités de police et des agens qui leur sont subordonnés, tels que gensd'armerie, gardes de police, ou d'autres semblables institutions nécessaires ou utiles dans l'intérêt de la paix et de la sûreté des citoyens;

2° la dépense pour la fondation et la conservation de tout ce qui peut être entrepris publiquement dans l'intérêt de la sûreté de la propriété, par exemple les établissemens par lesquels on pourvoit à la justesse des poids et mesures, à la bonté intrinsèque du nu-

méraire, à l'introduction des sociétés d'assurances contre les incendies, la grêle etc.;

3° la dépense pour tout ce qui se fait dans le but de protéger la vie et la santé des Sujets, lorsque ce but ne saurait être atteint par les forces et les moyens ou ressources des particuliers, comme par exemple les établissemens de quarantaine, et toute la police médicinale.

§. 874.

Ce qui à cet égard doit être abandonné aux soins des communes.

Beaucoup de fins comprises sous les rubriques 2 et 3 (§. 873) peuvent très-bien être laissées aux soins des communes et sociétés privées, qui sont en état de les réaliser et mieux et à meilleur marché que l'État. En outre, les contingens fournis dans ce but se répartissent dès-lors plus exactement d'après les besoins de ceux qui ne peuvent se passer de ces établissemens, et d'après le degré d'utilité que chacun en retire. — Le trésor public ne doit contribuer de ses fonds à la réalisation des fins indiquées qu'autant qu'il est nécessaire pour faciliter l'introduction d'établissemens d'une utilité commune. Tout ce qui peut s'opérer mieux par les soins des communes et des sociétés privées doit leur être abandonné. L'État n'est tenu d'exécuter immédiatement que ce qui ne se laisse pas exécuter aussi bien par les particuliers, et le trésor public ne doit concourir qu'aux dépenses qui se font pour des fins générales et utiles à tous les Sujets dans la même proportion. Ce sont là les principes suivant lesquelles les caisses des finances doivent rester ouvertes ou closes pour de pareils établissemens.

§. 875.

Quant à la part de frais pour l'exécution des fins comprises sous la rubrique b. du Nr. 2. (862), elle se répartit encore bien davantage entre les caisses publiques et privées.

En principe, on ne saurait sans doute contester que l'État n'ait l'obligation de faciliter et de seconder tout ce qui contribue à la prospérité de toute la nation comme aussi à celle des communes individuelles. Mais de là il ne s'en suit pas que le trésor public doive supporter seul les frais que nécessitent de pareils établissemens, ni que l'État soit tenu de réaliser immédiatement, et avec ses ressources financières, toutes les fins de ce genre. Loin de là, il est plus conforme à la loi de la justice, et plus convenable que tout ce qui se fait dans l'intérêt du bien-être de communes et de provinces individuelles soit abandonné à leur propre sollicitude, qu'elles pourvoient elles-mêmes aux dépenses et à l'administration des établissemens qui les concernent spécialement, et que les institutions de ce genre ne tombent jamais à la charge du trésor public. Il ne faut en résumé porter au budjet des finances de l'État, et par suite, ne considérer comme dépense publique, que ce qui rapporte avantage à la nation entière, et ce qui généralement est nécessaire pour encourager les communes et sociétés individuelles à fonder ou à conserver des instituts d'une utilité commune, et pour préserver le public de préjudices et d'atteintes frauduleuses.

§. 876.

Quels établissemens doivent en particulier être entretenus à la charge du trésor public.

À la prospérité publique, ou au bien-être général, se rattachent

1° tous les établissemens qui servent à favoriser la culture des dispositions naturelles, talens et connaissances, ainsi que l'éducation morale du peuple, savoir: écoles, universités, académies, instituts polytechniques, collections publiques de livres, d'objets d'histoire naturelle, d'ouvrages de l'art, de produits de professions industrielles, de plus, établissemens ecclésiastiques gé-

néraux etc., instituts publics de bienfaisance, comme hôpitaux, dépôts de mendicité. — Pourtant on ne saurait prétendre de l'État qu'il établisse toutes les institutions de ce genre, ni même qu'il leur accorde des secours. Il est au contraire juste et convenable

a) que toutes les écoles locales, tous les hôpitaux, les Églises, les dépôts de mendicité soient abandonnés aux soins de chaque commune. Car ces établissemens sont des besoins spéciaux de chaque endroit ou de chaque commune, auxquels ils importe de pourvoir à proportion des ressources et de la fortune particulière de chaque commune. Aucune n'a donc le droit de demander pour cet effet des contingens à d'autres communes, et la commune plus pauvre ne peut en aucune façon exiger qu'elle possède, aux dépens de la commune plus riche, des établissemens aussi parfaits que ceux dont cette dernière se trouve pourvue.

b) Les établissemens qui sont des institutions générales de civilisation et de bienfaisance pour tout le pays, et qui concernent la société entière, ont seuls droit à l'assistance du trésor. De ce nombre sont par exemple les universités, en tant qu'elles servent à former les fonctionnaires publics et à cultiver les sciences et les lettres en général; les académies, en tant qu'elles ont mission de propager les hautes sciences, et qu'elles n'existent pas uniquement pour faire parade. Les Églises sont l'affaire des communes et des localités, aux besoins et aux ressources desquelles il faut proportionner leur régime. Les arrangemens les plus généraux qui se rattachent aux Églises peuvent seuls être mis à la charge du trésor. Dans beaucoup d'États maintes économies pourront être faites

dans les dépenses financières qui concernent cette branche de l'administration civile.

2° Toutes les dépenses qui servent à augmenter les ressources nationales, à encourager aux sacrifices pour le bien-être général, comme récompenses nationales, monumens, décorations d'ordres. Tout ce qui se dépense sagement dans l'intérêt de pareilles fins peut donc décidément être porté sur le budjet des finances.

3° Tout ce qui est nécessaire pour faciliter les relations générales de commerce et d'industrie, et ce que l'on ne peut attendre des soins des particuliers, parce que leur intérêt privé ne les stimule pas à pourvoir à cette dépense, comme par exemple de la monnaie de bon aloi, de bonnes chaussées, des canaux, postes, phares, lamanages.

Mais comme parmi ces institutions il en est qui procurent plus d'avantages aux uns qu'aux autres, la dépense qu'elles nécessitent ne pourra pas tomber à la charge du trésor public; au contraire les frais qu'elles occasionnent devront être payés par ceux qui en retirent avantage à proportion de cet avantage. Ces contingens serviront à pourvoir aux dépenses qu'exigent la fondation et le perfectionnement de ces instituts. Chacun de ces instituts aura dès-lors son administration particulière, dont les finances générales de l'État n'auront point à s'occuper.

C'est sous le même point de vue que se laissent envisager

4° les fondations de bienfaisance, dont les dépenses doivent être laissées à la charge des caisses communales, et ne sont portées sur le budjet des finances qu'autant qu'il s'agit d'assister des fondations qui n'appartiennent à aucune commune, ou pour lesquelles la commune manque de ressources.

§. 877.

c) Autorités et administrations financières.

Naturellement l'administration des finances exige elle-même des frais qui augmentent d'autant plus qu'elle est vaste et compliquée. Car il faut partout payer des appointemens à ceux qui soignent 1° la recette, 2° la dépense, 3° le calcul de l'une et de l'autre, 4° l'inspection suprême y relative, et qui maintiennent l'ordre dans les finances.

§. 878.

Ainsi en séparant des finances tout ce qui n'y appartient pas, principalement les besoins spéciaux des communes individuelles, de même que tout ce qui se perçoit et se paye pour des avantages particuliers, il ne restera pour les affaires financières que les objets suivans: 1° la juste répartition des impôts et l'examen de toutes les sources de recette, 2° la perception des rentes publiques et des tailles, 3° leur dépense faite d'après des états de situation déterminés, 4° le calcul de la recette et de la dépense, 5° le contrôle des comptes et de la gestion des affaires.

§. 879.

Mais l'État possède-t-il une administration de Domaines et Régales, et la considère-t-on comme partie de l'administration des finances, l'affaire devient beaucoup plus compliquée, et des besoins d'une grande importance et étendue viennent accroître ceux de cette administration.

Dès-lors relèveront du département des finances:

1° les Chambres domaniales chargées de l'amodiation des Domaines de la Couronne, de tout ce qui concerne les bâtimens domaniaux, ainsi que de la recette et de la dépense du revenu domanial;

2° le département des mines dont les affaires sont très-étendues, parce qu'habituellement il administre lui-même les mines, les salines etc.;

3° le département des forêts;
4° les autorités administratives des professions exercées par l'État, savoir, la Cour des monnaies, les postes, les fabriques de porcelaine et de la poudre à canon etc.

§. 880.

On simplific le plus l'administration du département des finances en séparant toutes ces autorités administratives, de manière qu'elles tiennent leurs propres comptes d'administration, qu'elles soient soumises à un contrôle spécial d'administration, et qu'elles sient simplement l'obligation de remettre le produit net de leur recette aux autorités financières. Sous un tel régime le département des finances n'a rien à démêler avec ces autorités administratives, si ce n'est de leur passer en compte le produit net de leur recette, et d'examiner si les sources de cette recette ne pourraient pas être rendues plus productives. Mais, pour atteindre ce but, l'autorité financière ne pourra guère être dispensée d'une inspection suprême sur les opérations et la gestion des affaires de toutes les autorités appelées à lui procurer recette.

§. 881.

III. *Relations extérieures.*

Enfin les relations des puissances de l'Europe, tant entr'elles qu'avec les États des autres hémisphères nécessitent d'importantes dépenses, qui toutefois devraient être mesurées beaucoup plus sur l'avantage qu'en retire un royaume que sur les affections personnelles du chef de l'Etat.

§. 882.

À ces dépenses appartiennent:
1° l'entretien d'une autorité particulière pour l'expédition des affaires du dehors, ou du département des affaires étrangères,

2° l'entretien des missions diplomatiques dans les pays étrangers, des agens diplomatiques, consuls etc. pour les cas ordinaires et extraordinaires,

3° les dépenses pour les établissemens dans les pays étrangers, surtout dans ceux de l'autre hémisphère, établissemens qui ont pour but la sûreté et la prospérité du commerce de notre nation, la construction de forts, l'établissement de garnisons, de colonies,

4° tout ce qui est nécessaire pour l'entretien des communications avec les Envoyés et agens accrédités aux Cours étrangères, et avec ces Cours elles-mêmes. — Les dépenses pour frais de port, estaffettes, courriers etc.

§. 883.

Dépenses ordinaires et extraordinaires.

Chaque branche de dépenses publiques présente 1° *des dépenses ordinaires*, ou habituelles, qui se laissent calculer d'avance et ramener à une somme annuelle fixe, 2° *des dépenses extraordinaires* qui se laissent bien prévoir d'avance quant à leur espèce, mais rarement fixer avec certitude. La politique financière doit se préparer d'avance à de pareilles dépenses extraordinaires possibles ou présumables dans le cours des choses, et les comprendre, autant que faire se peut, dans l'état ordinaire de la recette.

§. 884.

Dépenses extraordinaires.

Les dépenses extraordinaires se présentent le plus habituellement:

1° lorsque des disgrâces ou calamités extraordinaires viennent frapper ou tout le pays, ou quelques provinces, et qu'elles produisent un déficit dans les recettes publiques, ou qu'elles nécessitent des secours extraordinaires,

2° lorsque la Cour a des dépenses extraordinaires à faire et demande au trésor public des sommes complémentaires,
3° lorsqu'un besoin du pays exige une dépense extraordinaire, à laquelle la recette ordinaire ne suffit pas,
4° lorsque des dettes publiques qui demandent à être remboursées, ou qui exigent de fortes sommes d'intérêts, prennent naissance.

§. 885.

Une province peut être envahie par des troupes étrangères, ou frappée par elles de contributions et de réquisitions. Il peut se présenter des fléaux physiques généraux, comme peste, épidémie, mortalité de bestiaux, grandes inondations, mauvaises recoltes pendant plusieurs années consécutives. En pareilles occurrences la recette publique sans doute pourra subir de grands déficits, mais l'état des dépenses n'en continuera pas moins de subsister, et devra même être augmenté, parce que de pareilles circonstances extraordinaires nécessitent de la part de l'État des secours positifs et réels.

§. 886.

Il est pareillement possible que le Souverain soit entraîné à des dépenses qu'il ne peut guère éviter, et auxquelles la recette ordinaire ne suffit pas, — dépenses qui étant faites dans l'intérêt de tout le pays et non dans celui de la personne du Souverain, doivent par conséquent être comptées au nombre des dépenses extraordinaires, comme par exemple celles pour des congrès, pour des embassades extraordinaires, pour des visites politiques de puissans monarques.

§. 887.

De plus, il est possible qu'on reconnaisse dans un pays la nécessité ou l'utilité de grandes entreprises, qui réclament sur le champ un grand capital que l'état ordinaire de la

recette ne saurait fournir, comme par exemple le défrichement de grandes landes, l'établissement de ports, canaux, digues etc.

§. 888.

Enfin l'amortissement de dettes publiques appartient pareillement aux dépenses extraordinaires, qui cessent si tôt que cet amortissement est effectué.

§. 889.

Une bonne administration des finances songera toujours à économiser de pareils fonds de réserve, pour être en état de pourvoir aux dépenses indiquées au Nr. 1 et 2 du §. 884. Les dépenses pour le Nr. 3 de ce paragraphe sont à considérer comme des placemens de capitaux, qui rapportent bénéfice; par ce motif, de semblables entreprises peuvent être exécutées par voie d'actions, et les frais qu'elles exigent se laissent rembourser sur le revenu que procurent ces améliorations. Il est donc convenable de séparer tout-à-fait du budjet ordinaire des finances des affaires de ce genre, et d'en confier l'administration à une autorité particulière, chargée d'exécuter ces affaires sous l'inspection et le contrôle de l'autorité suprême des finances. Mais ce qui vaut encore mieux, c'est d'abandonner de telles entreprises à des sociétés privées, et de leur en garantir les avantages suivant les principes suivis dans d'autres entreprises industrielles libres.

§. 890.

Dettes publiques.

Les dettes publiques spécialement exigent un régime particulier si tôt qu'elles augmentent au point de ne pouvoir être amorties au bout d'un certain nombre d'années. Le mieux sera donc de séparer entièrement du reste des finances tout ce qui concerne le payement des intérêts des dettes

publiques et l'amortissement successif de la dette même, de former pour cet effet des fonds particuliers, d'en confier l'administration à une autorité spéciale qui suivant, un plan bien conçu, pourvoie au prompt payement des intérêts, et amortisse une somme déterminée de la dette. Il faut dès-lors tenir surtout la main à ce que non seulement le fonds d'amortissement soit en général régularisé conformément à son but, mais aussi à ce qu'il n'en soit détourné en aucune façon, et à ce qu'il ne reçoive aucune atteinte.

§. 891.

Différens genres de dettes publiques.

Les dettes publiques se laissent assez complètement ramener aux cinq rubriques suivantes:

1° dettes qui se composent de capitaux empruntés, remboursables à de certains termes, et dont il importe de payer les intérêts,
2° dettes que l'État a garanties, et dont des circonstances urgentes ont interrompu le payement,
3° dettes dont l'État s'est chargé, et dont il s'est engagé, d'une manière ou d'autre, à payer, les intérêts et le principal,
4° rentes que l'État est tenu de payer jusqu'à ce que leur rachat ait été opéré,
5° papier-monnaie, tombé dans le décri.

§. 892.

Règles relatives au payement des intérêts et du principal.

Le plus essentiel et le plus urgent est toujours de payer tous les intérêts ainsi que les rentes. Un État se vit-il même dans la triste nécessité de surseoir au payement des capitaux de la dette, il faut pourtant qu'il pourvoie aussi long-temps que possible au payement exact des intérêts. Il est peu de cas dans l'histoire des finances où de semblables interruptions de payement n'eussent pu être

évitées moyennant une administration des finances plus consciencieuse et plus prudente. Se tirer d'embarras avec de l'argent de mauvais aloi, aveo des bons ou du papier-monnaie, en forçant les créanciers d'accepter ces moyens de payement à la place de la monnaie-métallique, ou recourir à la commode ressource de réduire arbitrairement les intérêts et les capitaux, toutes ces opérations ne sont en définitive autre chose que spoliation et fraude, quelque douces et innocentes que soient les dénominations dont on les qualifie pour pallier leur injustice. On peut eu toute sûreté avancer que la nécessité qui sert de prétexte pour justifier ces mesures n'est jamais si urgente qu'une bonne volonté ferme et prudente n'ait pu éviter de telles injustices.

§. 893.

Les acquittemens les plus pressés de capitaux sont ceux au sujet desquels des engagemens déterminés et des termes fixes de payement ont été stipulés. Des suspensions arbitraires de ces payemens ruinent pour long-temps le crédit, et portent à l'État un notable préjudice lors de la négociation d'autres emprunts, dout par la suite il aura pourtant toujours indispensablement besoin. Ainsi, posé même que l'État éprouvât des difficultés à tenir les termes stipulés de payement, les moyens ne lui manquerout cependant pas, ou bien de déterminer les créanciers, par la concession de certains avantages, à consentir à la suspension du payement, ou d'intéresser d'autres personnes riches, moyennaut juste indemnité, à racheter de pareilles obligations, ou enfin de contracter un nouvel emprunt pour remplir les engagemens stipulés.

§. 894.

L'État ne doit jamais se charger d'une garantie quelconque en faveur d'instituts privés.

Tout État, qui se charge de garanties pour affermir et assurer d'autant mieux le crédit de certaines institutions

ou entreprises, part sans doute de la supposition, qu'il est en possession d'empêcher que le crédit de ces établissemens ne puisse jamais recevoir d'atteinte, et que par suite de sa garantie l'État ne sera jamais constitué en perte. Mais l'expérience démontre que cette supposition est très-erronée. Des banques ont été pillées et spoliées, et le fait qu'elles s'appelèrent *royales* a beaucoup plus été pour les ennemis de l'État une raison de commettre de pareilles déprédations, qu'une raison de s'en abstenir. Des sociétés de commerce pour lesquelles l'État s'est porté garant ont pourtant fait faillite. Des instituts de crédit, formés par des particuliers, et que l'État avait garantis, ne s'en sont pas moins déclarés insolvables. Par sa garantie l'État ne put ni empêcher les circonstances qui amenèrent la faillite, ni maintenir le crédit de ces établissemens, lequel, dans sa chute, compromit et ébranla celui de l'État. De telles expériences confirment donc le principe de la théorie du crédit public, savoir, que l'État ne doit jamais s'immiscer dans les affaires pécuniaires et administratives des instituts privés, et par suite ne jamais prendre à sa charge, en faveur de ceux-ci, une garantie quelconque.

Note. Si la Banque prussienne n'eut pas été une Banque royale, et si par ses dispositions législatives le Gouvernement n'eut pas opéré forcément le dépôt à la Banque des déniers des particuliers, et que sans se mêler de l'emploi de ces déniers il se fut borné uniquement à veiller à l'exécution rigoureuse des lois de la justice, jamais la Banque n'aurait fait un usage de ses fonds aussi contraire au but primitif de son institution, usage qui devait infailliblement amener l'insolvabilité de la Banque alors même que le traité de Bayonne n'eut pas existé. — La compagnie maritime du royaume de Prusse n'aurait jamais fait les pertes qu'elle a éprouvées, si elle n'eut pas été une institution royale. Par tous ces motifs tirés de la théorie et de la pratique, une politique saine semble donc conseiller à tout État de se borner à ses propres affaires pécuniaires, et de ne jamais étendre sa sollicitude sur les déniers des particuliers, ni de prendre à sa charge une garantie quelconque en faveur d'instituts privés.

§. 895.

Obligations de l'État si pourtant il s'est chargé d'une semblable garantie.

Mais si la faute en a été une fois commise, l'État doit sans doute tenir sa parole. A-t-il par son autorité forcé le placement de capitaux dans ses instituts pécuniaires ou mercantiles, ces capitaux sont incontestablement les premiers qu'il doive restituer en entier lorsqu'ils se sont perdus. Quant aux autres capitaux garantis par lui, dont la restitution est impossible, ou dont il importe de suspendre le payement, l'État devrait pour le moins laisser aux créanciers le choix, ou bien d'attendre que les instituts auxquels l'argent a été confié soient de nouveau en état de remplir leurs engagemens, ou, bien de céder leurs créances à l'État contre une rente qui, au cours, ait la valeur du capital.

§. 896.

Dettes publiques provenantes de dommages de guerre.

En particulier lorsque dans le cours d'une guerre beaucoup de fournitures ont été faites à crédit, ou que, dans des cas d'urgence, nombre d'objets ont été prélevés sur les Sujets par voie de réquisition, soit avec ordre, soit sans ordre, de plus, lorsque les Sujets ont été contraints de sacrifier leur fortune aux fins de l'État, que l'ennemi a ravagé ou frappé le pays de contributions et de réquisitions, ou que par des logemens militaires, des sièges, des batailles etc. quelques provinces et districts ont plus souffert que d'autres etc., dans tous ces cas la nécessité exige que tout le corps social dédommage les individus, communes etc. qui ont été proportionnément le plus constitués en perte. Il faut dès-lors calculer le dommage, faire une juste répartition, et indemniser chacun du préjudice qu'il a souffert. On conçoit que cette indemnisation ne peut pas être effectuée de suite en argent comptant lorsque la perte est considérable. L'unique et meilleur moyen restera toujours de convertir en

dettes publiques les créances liquides, et de les éteindre peu à peu.

§. 897.

Double mode d'extinction des dettes publiques.

a) par payement d'intérêts jusqu'au remboursement du capital.

Sous ce rapport on peut suivre une double méthode. L'État ou bien s'engage à payer à chacun d'après un certain ordre sa créance intégrale, et à payer des intérêts fixes jusqu'au remboursement du capital, ou bien il assure simplement une rente en retour de la créance.

§. 898.

Le remboursement du capital ou bien s'opère d'après l'ordre des numéros des Obligations du trésor, ou peut se faire au sort, de manière qu'une certaine somme de ces Obligations soit annuellement retirée de la circulation suivant l'ordre prescrit, et que l'on continue ce procédé jusqu'à l'amortissement de la dernière Obligation. Comme dans cet arrangement chaque créancier a l'espoir de recouvrer en entier son capital, de pareilles Obligations auront une valeur supérieure à celle de simples rentes, équivalentes aux intérêts de ces Obligations.

§. 899.

b) par rentes.

L'État n'a-t-il assuré aux créanciers que de simples rentes, elles doivent être telles qu'elles aient suivant le cours de rentes d'une espèce à peu près homogène le prix des capitaux à réclamer, tandis que lorsqu'il a promis le remboursement du capital, il n'a besoin de stipuler que des intérêts équipollens au taux légal de l'intérêt des capitaux les plus solidement placés.

§. 900.

Si donc, dans ses Obligations, le trésor a promis en termes formels le remboursement du capital, en s'engageant par exemple à tirer annuellement au sort un nombre fixe d'Obligations pour être rachetées en argent comptant, et que plus tard il convertisse cette condition en celle d'employer la même somme à racheter suivant le cours une certaine quantité d'Obligations, le prix de ces Obligations baissera au-dessous de celui qu'elles avaient lorsqu'on crut qu'elles seraient rachetées au pair en argent comptant. Par ce changement des conditions stipulées l'administration publique constitue donc décidément en perte les créanciers.

§. 901.

Pour le Gouvernement lui-même ce changement de méthode sans doute semble être d'un grand avantage, puisqu'avec un million il peut effectuer des rachats pour autant de pour cent de plus que le cours des Obligations se trouve au-dessous du pair. Mais avant la création des Obligations il aurait dû songer à fixer un mode d'amortissement, et s'est-il une fois déclaré pour un mode déterminé d'amortissement, le crédit et la dignité de l'État exigent que le Gouvernement en demeure là, l'amortissement dût-il même s'en opérer plus lentement. Au surplus, il est fort douteux qu'au changement du mode d'amortissement l'État gagne en réalité aussi considérablement que les apparences semblent l'indiquer. Car un haut cours des effets publics facilite les autres opérations pécuniaires et mercantiles de la nation. Lorsque les Obligations du trésor portantes 4 p. c. sont à 80 — 90, le Gouvernement trouvera partout de l'argent à 4 p. c. Sont-elles au cours de 60 — 70, il n'obtiendra pas de l'argent à un prix au-dessous de 6 p. c. Que maintenant le Gouvernement, en changeant ses conditions, déprime le cours de ses papiers de 90 à 70, et se voie par là forcé de donner 6 p. c. pour un emprunt de 50 millions

qu'il aurait pu obtenir à raison de 5 p. c. si ses papiers eussent été à 90, ses fonds d'amortissement gagneront sans doute annuellement 300,000, mais en revanche le Gouvernement perdra 500,000 sur les intérêts de ses nouveaux emprunts.

§. 902.

De toutes les dettes publiques l'espèce la plus commode pour l'État sont incontestablement les rentes. Par rapport à elles, le devoir de l'État consiste uniquement dans leur prompt et exact payement. Leur amortissement, qui s'opère par le rachat, est abandonné tout-à-fait à son libre arbitre. Une somme a-t-elle été annuellement fixée pour cet effet, et cette somme s'accroît-elle de toutes les rentes rachetées, le fonds d'amortissement augmente rapidement, et peut fort tôt, sans molester les Sujets, éteindre une grosse dette, et même dégrever tout-à-fait l'État de cette charge lorsqu'on évite de contracter de nouvelles dettes. Mais s'il devient nécessaire de recourir à de nouvelles dettes, un fonds considérable d'amortissement, d'une part, et d'autre part, l'attention à ne point contrevenir dans le système adopté des rentes aux lois rigoureuses sur le crédit, faciliteront extraordinairement la négociation de nouveaux emprunts.

§. 903.

Dette publique provenante de l'émission d'un papier-monnaie tombé dans le décri.

Lorsqu'un État émet des pièces défectueuses de monnaie pour leur pleine valeur, et qu'elles perdent dans la circulation, il est seul cause du préjudice qu'elles occasionnent à la nation. Il n'en est pas autrement lorsqu'il émet du papier-monnaie sans aviser aux moyens de le maintenir au pair de la valeur métallique que ce papier doit représenter. Si tôt que l'État dépasse les limites que prescrivent sur la

nature de cette monnaie les vrais principes de l'économie politique, la valeur de ce papier baissera de plus en plus, et il en résultera pour la nation les plus grands préjudices, comme nous avons déjà eu occasion de le faire voir (§. 766—772).

§. 904.

Impossibilité de vérifier au juste le bénéfice et la perte qui résultent d'un pareil papier-monnaie.

Mais quels sont les individus qui ont essuyé de pareilles pertes, et dans quelle proportion elles ont atteint chacun, c'est-ce qu'il n'est possible de vérifier au juste que dans fort peu de cas. La perte de ceux qui ont reçu en pareille monnaie des appointemens fixes se laisse seule constater en quelque sorte, quoique toujours très-imparfaitement, parce que le papier-monnaie peut être appliqué à certaines fins pour une valeur supérieure à sa valeur métallique, sans que par ce motif le prix des denrées nécessaires à la vie hausse dans l'intérieur du pays aussi rapidement, et en proportion de la baisse du papier-monnaie, que l'argent métallique. Des Obligations, ou titres de dettes, énoncées payables en papier-monnaie, et homologuées en Justice, ou de toute autre manière, vérifient encore le mieux la perte des créanciers, lorsqu'elles ont été passées un jour où le papier-monnaie était fort haut, et qu'elles sont remboursées un autre jour où il a baissé.

§. 905.

Dans tous les autres cas les pertes et profits qui résultent d'un papier-monnaie de valeur vacillante, qui pendant plusieurs années a tantôt haussé, tantôt baissé, se répartissent et se croisent tellement que leur vérification échappe à toute prévoyance humaine (768). L'État lui-même ne saurait non plus calculer combien il y a perdu et gagné. Que par exemple dans l'une des années il émette

100 millions en papier-monnaie, les premiers porteurs dépenseront ce papier pour la même valeur pour laquelle ils l'ont reçu; peut-être aussi les seconds, les troisièmes porteurs etc. mais le dixième perdra $^1/_2$ p. c., le onzième le regagnera, parce que le papier a monté pendant le temps qu'il le garda par-devers soi. Admettons que dans les diverses routes qu'il prend avant de rentrer dans les caisses publiques, le papier ait perdu 5 p. c., l'État perd 5 p. c. sur la recette intégrale qu'il touche en pareil papier. Maintenant s'il dépense ce papier en quantités peut-être encore plus considérables, à raison de 5 p. c. au-dessous du pair, ceux qui le reçoivent en premier lieu ne perdent dès-lors ces 5 p. c. qu'autant que l'État est tenu de leur payer 5 p. c. de plus, par exemple, les Employés stipendiés. Mais les fournisseurs n'y perdront rien, parce qu'ils haussent en conséquence les prix de leurs marchandises. Lorsqu'au bout d'un an cette monnaie est rentrée dans le trésor avec 10 p. c. de perte, l'État n'y a pourtant perdu que 5 p. c., et la perte de ceux par les mains desquels le papier a passé dans l'intervalle s'est répartie d'une manière dont il n'est jamais possible de découvrir au juste la trace. — Toute réflexion faite sur la circulation du papier-monnaie ne produit pour tout résultat que la conviction, que le public y a décidément perdu, mais on ne saurait absolument pas établir, ni à combien se monte la perte de chaque individu, ni dans quelle proportion elle a atteint chaque régnicole. Il n'est pas même possible de déterminer au total la somme que le public y a perdue. Car pour obtenir ce résultat, il faudrait savoir au juste à quel cours l'État a dépensé chaque somme. Il ne suffirait donc pas, par exemple, de connaître le cours auquel le Gouvernement révolutionnaire de France a fait valoir chaque milliard d'assignats nouvellement confectionnés, il faudrait encore être informé exactement du cours auquel ce Gouvernement a chaque fois dépensé de nouveau, et itérativement, chaque somme rentrée, afin de constater le préjudice que la masse des assignats a

causé à la nation française et à celui qui d'ailleurs les a reçus en payement. — L'État pourra tout aussi peu calculer le bénéfice que lui ont procuré ses assignats, que le public sera en état de vérifier la perte qu'il y a faite.

§. 906.

Si au fond le papier-monnaie peut être considéré comme une dette de l'État envers le public.

Il suit de là que l'opinion de quelques écrivains et Publicistes qui, considérant le papier-monnaie comme une dette de l'État envers le public, veulent que le Gouvernement soit tenu de s'acquitter de cette dette, en faisant monter le papier-monnaie jusqu'à concurrence de sa valeur métallique, semble devoir être regardée comme fausse. Car 1° l'État ignore quels individus ont perdu par le papier-monnaie, et dans quelle proportion ils ont perdu; une liquidation générale, et par suite un dédommagement, est donc impossible; 2° dire que l'État est débiteur du public, en ce cas-ci du moins ne signifie absolument rien. Car le public n'est autre chose que l'État lui-même; le débiteur et le créancier se confondraient donc dans une seule et même personne, et la dette par conséquent serait nulle. Il y aurait peut-être du vrai dans l'opinion dont il s'agit, si tous les Sujets eussent contribué également, et à proportion de leur revenu, à éteindre cette dette. Mais comme ceci n'est nullement le cas, la fausseté de cette manière d'envisager la chose saute aux yeux. Car elle ne résout point le problème de savoir, comment il faut dédommager ceux qui ont plus souffert que d'autres.

Mais de quelque supposition que l'on parte, on ne pourra pourtant jamais réclamer, à titre d'indemnité, la restitution, faite au pair de l'argent métallique, de toute la somme nominale du papier émis. Car la perte ne s'est pas élevée à ce point, vu que l'État n'a nullement émis toute la somme pour sa valeur pleine et entière; qu'au contraire

1° beaucoup de nouveau papier-monnaie a été dès le commencement dépensé à un bas cours, 2° que le papier-monnaie, rentré à un bas cours, a été dépensé de nouveau au même cours, ou peut-être à un cours plus bas encore (à l'exception des appointemens, s'ils n'ont pas été haussés nominalement), 3° et que le public n'a point dépensé pour une valeur *égale* toute la somme du papier-monnaie reçu. Car le papier avec lequel il paya les impôts, il le fit valoir beaucoup plus haut que celui avec lequel il acheta des marchandises, et ainsi de suite. L'État payerait donc évidemment trop s'il voulait échanger toute la somme du papier-monnaie au pair de la monnaie d'argent.

§. 907.

Opinion de l'auteur.

Nous pensons donc que le papier-monnaie ne se laisse ramener que dans un sens très-impropre à la notion d'une dette publique, et que l'on peut encore moins en assimiler les pièces individuelles à des Obligations ou titres de dettes, que l'État serait tenu de racheter pour leur valeur pleine et entière. Au contraire l'unique véritable théorie que l'on puisse établir quant au papier-monnaie, et sur laquelle il soit possible de fonder solidement le retour d'un meilleur ordre de choses, nous semble être celle-ci.

§. 908.

L'émission d'un papier-monnaie sans moyens suffisans d'en conserver son plein crédit est une mesure mal calculée, qui se fonde sur l'ignorance et l'erreur, et dont peu de Gouvernemens, en y ayant recours, pressentirent les déplorables effets. Lorsque la faute en a été une fois commise, et que ses suites ont continué pendant un certain temps de se faire ressentir, le mal est irréparable. Dès que les pertes existent, et qu'elles se sont réparties et propagées parmi le peuple, il n'existe plus de moyen de remédier à

toutes. Tout ce que l'État peut faire, c'est de tendre à extirper le fléau, et à en arrêter les tristes effets. Ce que jusqu'ici le fléau a produit de mal, ne se laisse réparer que très-imparfaitement.

§. 909.

Moyens d'annihiler le papier-monnaie.

Pour arrêter promptement le cours de la gangrène du papier-monnaie, on a proposé de prendre les moyens suivans:

1° Le Gouvernement pourrait convertir tout le papier-monnaie en une dette nationale, en prenant pour base le cours qu'il a précisément au temps, où cette opération se fait, délivrer en retour des Obligations du trésor portantes intérêts, et ordonner la circulation de la monnaie d'argent à dater d'une certaine époque. Quant aux sommes qui se trouvent dans les mains de petites gens ou de prolétaires, il faudrait que l'État les convertit en argent comptant au cours du jour, et qu'il eut en caisse assez d'espèces pour payer en numéraire ses propres dépenses, à compter du jour de la publication de son opération. Pour toutes les sommes au delà de 50 écus, il serait donné des Obligations.

Cette mesure sans doute ferait disparaître le plus promptement le papier-monnaie, et pourtant elle semble devoir être réprouvée;

a) parce qu'elle ravirait subitement au peuple ses moyens de circulation, qu'il se verrait contraint de s'en pourvoir de nouveau à ses propres frais, et comme la plupart n'auraient d'autres moyens de se les procurer que l'Obligation reçue en retour de leur papier échangé, ils seraient obligés de la vendre sur le champ, ce dont profiteraient, pour rabbaisser le prix de l'Obligation, ceux

qui fourniraient le numéraire nécessaire, et par conséquent gagneraient aux dépens de ceux qui ont besoin d'argent;

b) parce que l'État se chargerait sans nécessité d'une dette. Car le mal qui pèse sur l'État est beaucoup moins le papier-monnaie en lui-même, que bien plutôt la perpétuelle fluctuation de sa valeur tombante. Le papier-monnaie est même le plus commode et le plus agréable pour toute nation qui y est une fois habituée, et pour peu que chacun soit sûr qu'il ne perdra rien sur son papier, la nation gardera volontiers le papier-monnaie.

Par ce motif

2° la seconde mesure nous paraît beaucoup plus convenable, savoir, celle par laquelle l'État *fixe* la valeur du papier-monnaie au prix qu'il a précisément à l'époque où cette mesure est exécutée. C'est-ce qu'il effectuera en ouvrant dès cet instant dans les principales places de commerce des caisses toujours prêtes à convertir, sans la moindre difficulté, en bonne monnaie du pays, au prix fixé, tout papier qu'on y présente. — Pour cet effet, l'État doit sans doute se procurer une provision suffisante de monnaies; toutefois cette provision n'aura pas besoin d'être très-considérable. Car 1° personne n'a besoin d'argent comptant ou de numéraire dans un pays où l'on s'est une fois habitué au papier. Là, chacun préfère le papier-monnaie, et n'a nullement l'envie de s'en défaire dès qu'il a la certitude qu'il ne pourra plus y perdre. Au commencement les caisses auront peut-être à soutenir un choc. Mais quand chacun verra qu'il obtient pour son papier-monnaie du numéraire si tôt qu'il le veut, toutes les circonstances qui donnent au papier-monnaie la préférence sur le numéraire révéleront bientôt leurs effets. La facilité de le conserver, de le transporter,

de le donner en payement, et beaucoup d'autres propriétés, recommandent un bon papier-monnaie, et effectuent que l'on reprend volontiers les billets échangés. Et si en outre, le Gouvernement vient à déclarer qu'il n'acceptera dans ses caisses que du papier-monnaie, la circulation intérieure ne nécessitera que fort peu d'argent métallique, et l'on y pourvoira en totalité, comme antérieurement, avec du papier-monnaie. Maintenant l'État a-t-il en même temps soin que ses propres payemens en numéraire qu'il est tenu de réaliser dans l'étranger s'effectuent en pièces sonnantes, il pourra calculer assez exactement combien d'argent métallique il a besoin pour opérer les échanges que nécessite la circulation intérieure. Que les négocians exploiteront les caisses publiques pour s'y procurer la monnaie d'argent qui leur est indispensable pour leurs payemens dans l'étranger, c'est-ce qui n'est nullement à craindre, vu qu'en supposant même qu'ils eussent besoin d'argent pour cet effet, ils en trouveront toujours à bien meilleur compte aux marchés étrangers, ou en barre. Déjà comme produit manufacturé la monnaie est beaucoup plus chère que l'argent non-monnayé, et comme le monnayage indigène n'a aucune valeur dans l'étranger, pourquoi les négocians devraient-ils le payer? — Ajoutez à cela que la monnaie s'use par le frottement, et que les pièces qui doivent peser une livre ne la pèsent presque jamais plus peu de temps après leur sortie de l'hôtel des monnaies, et ont toujours déjà perdu de leur poids par la circulation. Ainsi, posé même que l'argent monnayé et l'argent non-monnayé fussent égaux de prix, on préférerait pourtant toujours d'acheter l'argent non-monnayé, en raison de la certitude d'en obtenir pour le moins le juste et exact poids. Enfin la prohibition de l'exportation de la monnaie, si elle existe, est une autre raison de chercher à effectuer

par d'autres voies que par celle de l'envoi du numéraire hors du pays les payemens à faire dans l'étranger.

La mesure dont il s'agit laisse donc intacts les anciens moyens de circulation, et n'emporte avec elle aucune commotion, ni aucune incommodité. Le papier-monnaie n'est dès-lors considéré que comme une fraction de la monnaie d'argent, et un écu en papier-monnaie vaut $^1/_4$ $^1/_8$ etc. d'écu en monnaie d'argent, tel que cela a été fixé par la loi.

Si par la suite, pour ne pas tolérer de doubles dénominations, l'État veut retirer tout-à-fait de la circulation un pareil papier-monnaie, rien n'est plus facile. Car quand la mesure, à laquelle il a recours, a une fois acquis plein crédit, il n'a qu'à simplement échanger les écus de papier, équivalens à une fraction des écus d'argent, contre d'autres nouveaux écus en papier, auxquels il donne la valeur d'un écu en argent, et dont il paye aux caisses publiques la pleine valeur, et il aura remis les choses à leur ancien niveau. Dès-lors il n'existe qu'une espèce d'écus, savoir, des écus en argent, parce que pour tout écu en papier chacun peut obtenir à volonté un écu en argent. L'écu en papier cesse maintenant d'être une espèce de monnaie; il n'est plus en réalité qu'une solide assignation sur la monnaie du pays, et payable à vue à chaque moment.

§. 910.

Fausse mesure contre le papier-monnaie, à laquelle on a eu récemment recours dans quelques États.

Un faux palliatif très-coûteux contre le papier-monnaie, auquel récemment quelques États ont eu recours, consiste à s'attacher à en relever le cours. On croit opérer cet effet en retirant de la circulation certaines quantités de papier-monnaie, dans la supposition que la diminution de

la masse de ce papier en fera monter la valeur. Mais les considérations suivantes inspireront la conviction que cette mesure est à la fois erronée, inutile, et prodigue.

1° Je dis que la mesure est *erronée*, parce qu'elle se fonde sur la fausse opinion de croire, que l'État peut par là réparer le dommage résulté de la baisse du papier-monnaie, et indemniser les Sujets de la perte qu'ils y ont faite. Mais par ce qui précède (§. 904—905) il a été suffisamment démontré que cela est impossible. Car ce relèvement du cours, loin d'indemniser la société, lui fait tout au contraire subir une seconde fois, quoiqu'en sens inverse, toute la série des préjudices qu'elle a soufferte précédemment par suite de la baisse du cours. En voici la preuve. Ceux qui ont justement en mains beaucoup de papier-monnaie, ou qui ont à en recevoir de la part d'autrui, profitent à cette mesure sans savoir ni comment, ni pourquoi. Ceux qui n'en ont pas, et qui doivent s'en procurer pour payer leurs dettes contractées en papier plus mauvais, perdant dans la même proportion suivant laquelle les premiers gagnent, sont constitués en perte sans qu'il y ait de leur faute, de même que les autres gagnent sans qu'il y ait de leur fait. Un pareil relèvement forcé du cours bouleverse donc aussi aveuglément les fortunes que l'a fait antérieurement la baisse du cours. Ainsi, au lieu de corriger ou d'arrêter le mal, on ne fait que le réitérer, quoiqu'en sens inverse.

2° Je dis de plus que la mesure est *inutile*, parce que telle qu'elle a été çà et là mise à exécution, elle ne relève point, ni même ne saurait relever le cours. Car pour que la diminution du papier-monnaie dût en faire hausser la valeur, il faudrait qu'il restât *moyen unique* de circulation. Dès-lors la règle de l'économie politique

„que le prix d'une denrée hausse lorsque sa quan-

tité diminue, et que le besoin de se la procurer, ou la demande effective, ne varie pas,“ manifesterait son plein effet. Il faudrait par conséquent défendre, ou empêcher de toute autre manière, que de l'argent métallique ne circulât simultanément avec du papier-monnaie. Or les hommes d'État qui administrent les finances s'imaginèrent, entr'autres choses, que l'importation de l'argent métallique est un bonheur pour le pays, et doit influer favorablement sur la valeur du papier-monnaie. Mais c'est tout le contraire qui doit résulter d'après la nature des choses. Car l'entrée de la monnaie métallique dans la circulation est précisément la cause pour laquelle le papier-monnaie ne peut se relever, malgré la diminution de sa quantité, diminution, qui par cela même se présente comme une mesure très-inutilement employée pour faire hausser le cours du papier. Car, que dans un État la somme du papier-monnaie soit supposée se monter à 8 cent millions d'unités (écus, florins, roubles etc.) circulantes pour la valeur de 200 millions en argent. Si le Gouvernement retire de la circulation 200 millions d'unités en papier, mais qu'en revanche il entre dans le pays pour 50 millions en monnaie métallique, la somme des moyens de circulation ne subira aucun changement, parce que 50 millions en argent équivalent à 200 millions en papier. Le retrait, de la circulation, de 200 millions d'unités en papier n'influera donc en rien sur le cours. Voilà la véritable cause pour laquelle les grands sacrifices faits par les Gouvernemens d'Autriche, de Russie, et d'autres pays n'ont pas produit les effets que ces Gouvernemens parurent s'en être promis. Le Gouvernement de Russie, par exemple, a témoigné la meilleure intention et fait les plus grands sacrifices pour améliorer son papier-monnaie. Dans ce but, il s'est déjà grevé d'une dette de 150 millions (en assignats

de banque) sans que ce grand sacrifice ait eu le moindre effet sur la hausse de la valeur du papier-monnaie; on peut même prédire d'avance, que le nouvel emprunt de 40 millions roubles d'argent, avec lequel il est possible d'amortir et d'annuler de nouveau plus de 120 millions de roubles en assignats, restera pareillement sans effet, si l'on ne joint à cet emprunt des mesures propres à empêcher que l'argent ne s'importe dans le pays et n'entre dans la circulation (écrit le 1. Novembr. 1820).

Si l'on y réfléchit bien, on trouvera facilement les raisons pour lesquelles dans l'intérieur de l'Empire de Russie on emploie une si grande quantité d'argent pour effectuer les payemens. Dans ce pays une lutte est entretenue entre le Gouvernement et le peuple, lutte, dont peut-être les deux parties ne s'apperçoivent même pas clairement. Le Gouvernement s'attache à hausser le cours des roubles en assignats, et croit atteindre ce but en diminuant la somme des assignats qui circulent dans le pays. Le peuple s'oppose à cette hausse parce qu'il entrevoit qu'avec elle ses impôts augmentent en réalité et les prix de ses produits baissent nominalement. Pour empêcher ceci, personne n'a envie de donner pour le rouble de papier plus que précédemment. Pourtant comme il faudrait qu'on en vînt là, vu la diminution toujours croissante de ces roubles de papier, on saisit avidement leur surrogat, et l'on fait circuler l'argent métallique pour sa valeur en assignats. De cette façon, on peut suppléer de suite, quant à leurs effets, aux assignats que le Gouvernement retire de la circulation. Dût-il même retirer peu à peu de la circulation, d'après la méthode observée jusqu'ici, toute la masse des assignats actuels, les derniers cent roubles mêmes n'en obtiendraient pas un cours plus élevé, s'il entre toujours dans la circulation autant d'argent métallique

que le Gouvernement par ses emprunts anéantit du papier-monnaie. On se réjouit de la quantité d'argent qui du dehors a reflué jusqu'ici dans le pays; l'on croit même apercevoir un indice de l'augmentation de la richesse nationale dans les envois considérables de ce métal qui se font aux ateliers monétaires pour y être converti en monnaie, et le Gouvernement, partageant cette vue, favorise lui-même de toutes les manières les payemens en argent, facilite par là à la nation l'acquisition des moyens qui servent de surrogats aux assignats brûlés et anéantis, et s'oppose ainsi lui-même au but pour lequel le Gouvernement a fait de si grands sacrifices, savoir, celui de hausser le cours du papier-monnaie. — C'est à cette même opération que l'Autriche a sacrifié pendant long-temps des sommes immenses, et seulement à l'heure qu'il est, elle a trouvé l'unique et vrai moyen d'extirper le mal que cause le papier-monnaie, savoir, d'en fixer la valeur moyennant l'établissement de caisses ouvertes, qui échangent le papier à un prix fixe et déterminé.

3° Enfin j'ai dit que la mesure en question est prodigue et dépensière. Car l'argent employé à relever le cours du papier-monnaie est prodigué en pure perte 1° parce que ce but ne vaut rien, comme nous venons de le faire voir, 2° parce qu'il ne peut pas être atteint par ce moyen, 3° enfin, parce que la mesure augmente la masse des intérêts de la dette publique, dont la nation se trouve déjà chargée. Encore faut-il regarder comme un bonheur que le cours du papier-monnaie n'éprouve aucune hausse par suite de la mesure, car autrement le malheur d'un nouveau bouleversement des fortunes viendrait s'ajouter aux millions de dettes publiques contractées dans l'intérêt de la mesure en question.

§. 911.

Indemnisation de la perte causée par le papier-monnaie.

L'État ne peut indemniser en réalité que là, où la perte causée par ses mesures se laisse clairement constater. C'est-ce qui a lieu

1° par rapport aux Employés, dont il n'a pas haussé les appointemens en raison de la baisse du papier-monnaie. Il est donc tenu d'ajouter à leurs appointemens une somme proportionnée à la perte qu'ils ont faite sur ce papier. Pour calculer au juste cette perte, il faut a) vérifier celle que les Employés ont faite annuellement sur le cours, b) constater à combien s'est montée cette perte comparativement aux vivres et au prix des marchandises en vigueur dans le pays à chaque situation du cours. Car comme le prix des vivres et des marchandises indigènes ne suit pas déréchef la baisse de la valeur métallique du papier-monnaie, l'indemnité serait trop grande, si l'État voulait restituer à ses fonctionnaires la différence intégrale du cours du papier-monnaie comparativement à la monnaie d'argent. Le calcul ne donnera toujours que des indications *probables* de la perte, et sera exprimé par un terme moyen. En Autriche le Gouvernement, à ce qu'il paraît, s'est équitablement acquitté envers la plupart de ses fonctionnaires de ce devoir de la justice. Dans d'autres États on s'est contenté de doter plus convenablement quelques places nouvelles, et l'on a laissé long-temps les anciens fonctionnaires dans leur état de dénùment. La suite en fut que pour améliorer leur affligeante position les fonctionnaires se livrèrent à la corruption, à la mauvaise foi, et à tous les genres de fraude, et que le public trouva dans l'insuffisance des appointemens un motif de justifier l'immoralité toujours croissante des fonctionnaires.

2° Lorsque des Obligations, titres ou reconnaissances de

dettes prouvent que l'État a touché de l'argent à un haut cours, il est obligé de payer ces dettes au même cours. Ainsi tous les capitaux qui lui ont été prêtés, ou qui ont été confiés à ses banques ou autres instituts pécuniaires, il doit les rembourser, au même cours auquel il les a reçus. C'est-ce qu'ordonne la loi de la justice et de l'équité. À cela il ne perd d'ailleurs rien, vu qu'il a dépensé de pareils capitaux au même prix auquel il les a reçus, et que par suite il s'approprierait évidemment un avantage aux dépens du créancier, s'il voulait le payer en argent qui valût moins que celui qu'il a touché.

Note. Dans ce dernier cas il en serait sans doute autrement, si l'État ne dépensait pas en besoins l'argent accepté, mais que par exemple il le prêtât. Car dès-lors il ne recouvre lui-même que de l'argent d'une moindre qualité, s'il n'a pas pourvu à ce que la valeur de tous les prêts ou emprunts soit réduite en argent.

SECTION TROISIÈME.

Des dépenses pour les besoins de l'administration militaire.

§. 912.

Nécessité et importance de ces dépenses.

Les relations actuelles des États entr'eux nécessitent même en temps de paix, l'entretien d'une force armée, et des mesures tendantes à défendre le pays des invasions du dehors.

§. 913.

C'est à une branche de la politique, autre que la science des finances, qu'il appartient de décider, sous quel

rapport, et dans quelle proportion, de pareilles institutions sont nécessaires. La science des finances a simplement mission d'indiquer les moyens de satisfaire aux besoins de guerre dont la nécessité a été une fois reconnue par la politique.

§. 914.

Suivant les principes encore en vigueur de la politique moderne, une armée sur pied est indispensable aussi longtemps que tous les grands États ne conviennent pas de la licencier ou de la diminuer, parce que la prépondérance d'un État, pourvu d'une armée, sur d'autres États, non préparés à la guerre, serait trop puissante, et les exposerait aisément à l'arbitraire. Dans tous les États considérés l'entretien d'une pareille armée est le plus grand des besoins publics, parce qu'avec tout ce qui appartient aux préparatifs de guerre, il absorbe au delà de deux tiers toute la recette publique.

§. 915.

Département de la guerre, sa composition.

Car des dépenses continues sont indispensables:

1° pour entretenir en état de combattre les forces de terre et les forces navales, (là où ces dernières sont nécessaires) pour subvenir aux frais du recrutement, de la conscription, de l'armement, de l'habillement, de l'entretien et du logement des soldats, de la construction et de l'équipement des vaisseaux de guerre etc.

2° pour établir et améliorer les fortifications, forteresses etc. et autres moyens de défense;

3° pour se procurer et augmenter annuellement les provisions nécessaires d'armes, de machines de guerre, de munitions etc.

4° pour exécuter en grand et entretenir les exercices militaires, opérer les mouvemens indispensables des troupes etc.

5° pour développer et propager l'aptitude et les talens pour la guerre par l'établissement d'écoles militaires, par l'inspection d'armées étrangères etc.,

6° pour organiser et entretenir le personnel chargé de mettre de l'ordre et de l'unité tant dans la partie militaire proprement dite que dans la partie économique de l'armée, et pour diriger en même temps les travaux savans et généraux, nécessaires pour se préparer avec intelligence à la guerre.

Tout ceci exige un département particulier qui est le département de la guerre. Il se compose

a) d'une autorité centrale, à laquelle doivent ressortir originairement toutes les affaires militaires. Cette autorité se divise, ou devrait se diviser en six sections, savoir: la section militaire, la section économique, la section judiciaire, la section médicinale, la section ecclésiastique, et la section savante.

À ces sections se rattachent

b) les sections administratives spéciales qui sont réparties dans l'armée en brigades ou régimens. Les affaires militaires sont, il est vrai, comme de raison administrées par les chefs militaires même; néanmoins elles nécessitent un personnel attaché à chaque régiment pour soigner les écritures, et qui par conséquent exige une rétribution particulière. La partie économique, qui a mission de procurer les besoins de guerre, les logemens militaires etc. forme la charge de commissariat de guerre, laquelle s'étend par toutes les sections de l'armée. Les Juges-auditeurs appartiennent à la section judiciaire, les médecins ou chirurgiens des régimens, les hôpitaux etc. à la partie médicinale; les pasteurs, prêtres etc. à la section ecclésiastique; les académies militaires, Corps des Cadets, les écoles militaires, celles du génie et de l'artillerie, la direction de toutes les occupations savantes qui se rattachent au service de l'armée, particulièrement, le dessin de

cartes militaires, la délinéation de places fortes, la confection de plans, la direction des bâtisses militaires etc. sont du ressort de la section savante du département de la guerre.

§. 916.

Dépenses militaires.

1° *Entretien de l'armée.*

a) Troupes de terre.

Dans le calcul de ce que coûte l'entretien de l'armée sur pied il faut mettre en ligne de compte non seulement la solde et l'habillement des Officiers et soldats, ainsi que tout ce que l'État paye pour médecine, hôpitaux, mais aussi a) ce que les soldats, ou leurs parens, fournissent de leur propre avoir pour ajouter à ce que nécessite leur entretien, b) ce que coûte aux hôtes les logemens, la nourriture des militaires, les voiturages militaires. Car quoique cette dernière dépense ne soit pas portée sur les comptes de l'État, elle est pourtant payée par la nation au profit de toute la société. Et ce que les hommes de guerre coûtent immédiatement à chaque régnicole reste toujours pour lui une imposition, et par cela même fait proprement partie de la dépense publique, avec cette différence que l'État la fait faire en son nom par les Sujets individuellement. Mais cette imposition appartient incontestablement à l'espèce des tailles ou taxes les plus imparfaites et les plus répréhensibles, parce qu'elle greve les individus d'une charge qui est évidemment une charge publique générale, et qu'elle la répartit contrairement à tous les principes de l'égalité.

§. 917.

Car s'il est évident que l'armée sur pied est un besoin national, la dépense qu'elle nécessite doit être supportée par tous les régnicoles suivant la règle de l'égalité.

Or, si

1° la paye des soldats est si modique qu'elle ne saurait

pourvoir à leur entretien, et si d'ailleurs on ne leur laisse pas assez de temps pour se procurer d'une autre manière ce qui manque à leur nécessaire, il faut qu'ils y suppléent par des sommes tirées ou de leur propre avoir, ou de celui de leurs parens, ou enfin de celui des Sujets chez lesquels ils logent. Mais par là on impose aux individus une charge qui doit être supportée par la société entière. Ainsi, non seulement les soldats vouent à l'État leurs forces personnelles, mais l'État leur ravit encore une partie de leur avoir, ou il contraint les hôtes à leur fournir *gratis* le logement et peut-être même aussi la nourriture. C'est là grever une classe spéciale de citoyens d'une charge qui décidément devrait être une charge publique générale. Par de pareilles injustices on cache ou mystifie simplement, mais on ne diminue pas les frais proprement dits de l'armée. Pour que l'armée sur pied dût être entretenue d'après de justes principes du droit public, il faudrait

2° que le Gouvernement payât non seulement les Officiers, mais aussi les soldats de manière que par le montant de la solde autant de Sujets que l'État l'exigerait fussent encouragés à embrasser volontairement le métier des armes (§. 527), que par conséquent la solde équivalût à ce que de pareils individus en état, et en volonté de s'acquitter convenablement du service militaire, gagneraient dans d'autres occupations analogues à celles du métier des armes, et, qu'elle mît les soldats à même non seulement de se nourrir convenablement à leur condition, mais aussi de se loger sans tomber à charge aux individus. Les lois barbares des Romains, et la longue habitude sont seules cause que l'on est devenu tellement insensible à la charge des logemens militaires qu'on songe beaucoup plus à ce qu'elle a d'oppressif qu'à l'injustice de sa répartition. Nous le répétons, ce ne sont pas quelques classes de

citoyens, c'est au contraire la société entière qui doit payer les logemens militaires.

3° Comment concilier avec les premiers élémens de la justice naturelle, l'obligation imposée aux parens, qui par malheur ont beaucoup d'enfans, de payer de leur propre avoir les frais que coûte l'apprentissage du métier de soldat? Une pareille forte imposition qui pèse sur les parens pendant tout le temps de l'apprentissage, ne les y assujétit-on pas uniquement que parce qu'ils se trouvent avoir des fils en état d'être employés dans l'armée? La loi de la justice n'exige-t-elle pas que ce qui profite à la société entière soit aussi payé par elle, et n'est-ce pas méconnaitre cette loi que d'imposer à l'individu la charge d'être utile à la société entière, et de le contraindre en sus de supporter seul les frais attachés à cette charge? Une veuve par exemple est sans fortune et mère de six fils dont chacun est tenu, dans l'intérêt du bien public, d'apprendre pendant un an le métier de soldat. Je demande, est-il d'une politique sage, de faire payer en sus à cette veuve 600 écus pour subvenir à l'entretien de ses fils pendant leur temps de service, tandis qu'un riche célibataire, qui n'a pas fourni de fils à la patrie, voit tranquillement sans rien payer, contraindre les veuves à sacrifier leurs économies pour faire apprendre à leurs fils un métier que nécessite la défense du palais qu'il habite?

4° Enfin l'ancien usage reçu dans beaucoup d'États de rejeter sur certaines classes de citoyens toute la charge des logemens militaires, et d'en extorquer même la nourriture des militaires logés chez eux, ne se laisse nullement concilier avec la loi de la justice. Si dans l'intérêt de la société entière il est indispensable que des soldats soient logés et nourris extraordinairement, c'est au trésor public ou à la caisse générale de l'État d'en supporter les frais. Tout ce que l'on peut exiger

des régnicoles individuellement, c'est qu'ils supportent dans l'intérêt de toute la société les inconvéniens auxquels on ne saurait échapper en payant, et qui résultent pour chaque individu de la nature même des choses. Voir les §. 538—557.

§. 917ᵇ.

Pour résumer les considérations qui précèdent reconnaissons donc qu'un bon régime de l'ordre social exige indispensablement:

1° que les besoins de l'armée soient tous payés du trésor public, ou des caisses générales de l'État, et qu'aucune partie des frais qui s'y rattachent ne soit exclusivement rejetée sur quelques régnicoles,

2° que l'armée soit payée de telle sorte qu'il se présente pour le métier des armes autant de volontaires que pour les autres emplois publics, et que le Gouvernement n'ait qu'à choisir parmi les concurrens.

§. 918.

Ce n'est que par un tel ordre de choses qu'il serait possible de constater clairement ce que l'armée sur pied coûte proprement au pays; car dans le régime que l'on suit de nos jours par rapport à l'entretien de l'armée, les frais apparens qu'indiquent les comptes de l'État, quoiqu'en eux-mêmes ils soient déjà assez considérables, restent cependant toujours bien au-dessous des frais réels et effectifs. — Une pareille franche exposition des choses contribuerait peut-être bien plus puissamment que toutes autres représentations à examiner plus mûrement et à mettre à exécution la proposition qui a été faite par quelques hommes d'État versés dans l'art de la guerre, savoir, de réduire au minimum les armées sur pied, mais en revanche d'organiser une *Landwehr*, qui coûte beaucoup moins de frais et de forces nationales (§. 526).

§. 919.

En pareille hypothèse, l'armée sur pied pourrait être réduite principalement à l'état-major, au corps du génie, à l'artillerie et à la cavalerie. On n'aurait besoin de ne conserver que des cadres de l'infanterie ainsi qu'un nombre considérable d'Officiers de cette troupe. Dans les temps d'urgence, ces cadres et Officiers pourraient tirer à eux la landwehr, et lui donner promptement les dextérités qui lui manquent. Par cette institution, les dépenses pour l'armée pourraient être extraordinairement diminuées en temps de paix, et les ressources financières très-augmentées en temps de guerre.

§. 920.

L'appréciation de ces propositions doit sans doute être abandonnée au jugement des hommes versés dans l'art de la guerre. Mais l'homme d'État et le financier doivent souhaiter qu'elles puissent être réalisées, vu que par là les dépenses publiques seraient considérablement diminuées, et les forces productrices extraordinairement augmentées.

§. 921.

b) Marine.

Dans les États qui doivent entretenir une marine la dépense est bien supérieure, parce que les frais de conservation et d'équipement des vaisseaux de guerre, de l'entretien des matelots et des soldats de mer, l'emportent de beaucoup sur ceux de l'équipement et de l'entretien des troupes de terre.

Note. La presse des matelots est pareillement un indice qu'ils ne sont pas assez bien payés. Car de même qu'il se présente volontairement un nombre suffisant d'Officiers de la marine, de même il se présenterait pour le métier de matelots assez de volontaires, si on les payait convenablement. Le prétexte que l'État n'a pas assez d'argent pour cela ne justifie pas la presse des matelots. Car de ce qu'il n'a pas

assez d'argent pour solder des matelots, il suit simplement qu'il ne doit pas en enrôler plus qu'il n'est en état de payer. Et il faudra bien en venir là, si ces gens apprennent à sentir l'injustice qu'on leur fait, et qu'ils se décident à ne plus la tolérer.

§. 922.

2° *Fortifications.*

Comme une fortification intelligente du pays tient souvent lieu de grandes armées, il ne faut rien épargner sous ce rapport. Il importe donc que même en temps de paix une dépense permanente soit destinée à l'augmentation et à l'amélioration des places fortes.

§. 923.

3° *Objets de guerre.*

Il importe pareillement de profiter des temps de paix pour augmenter annuellement les objets de guerre, afin d'avoir en armes, poudre, projectiles etc. autant de provisions qu'il est nécessaire non seulement pour mettre dans le plus court délai possible l'armée sur le pied de guerre, mais aussi pour pouvoir continuer la guerre pendant plusieurs années, sans que jamais les troupes manquent d'objets de guerre, même en supposant qu'elles essuyassent les plus grands revers. La dépense pour l'acquisition des objets de guerre doit donc former dans le budjet des finances un article fixe et permanent.

§. 924.

4° *Revues, manoeuvres, changemens de garnison, marches etc.*

Les revues, manoeuvres, changemens de garnison, marches, la présentation des recrues etc., causent des frais considérables. Il est souverainement injuste de rejeter ces frais, pour le moins en partie, sur les endroits par où les

troupes passent, ou dans lesquels elles restent en garnison. Car ces changemens se font dans l'intérêt public, ou du moins ils ne doivent se faire que parce que le bien public les exige. La dépense qui en résulte doit donc en totalité tomber à la charge de la société entière. Ainsi, les transports, les droits d'ustensile, les subsides pour la nourriture des soldats, en un mot, tout ce qui est nécessaire pour opérer ces mouvemens, doivent être payés de telle sorte par le trésor public, qu'il se trouve toujours des gens prêts à rendre volontairement les services que ces changemens nécessitent.

§. 925.

5° *Écoles militaires, ou polytechniques.*

Si l'armée était payée de manière que les frais qu'il en coûte pour se préparer et se former au métier de soldat fussent couverts par la solde, l'État, surtout chez un peuple riche, n'aurait pas besoin d'élever et de former les militaires aux frais publics. En Angleterre et dans la Hollande, où le peuple est opulent, et où les Officiers sont bien payés, on n'a besoin pour former d'habiles militaires, ni d'académies militaires, ni d'écoles polytechniques, ni d'hôtels de Cadets. Mais là où le peuple est pauvre, ou là, où la solde des Officiers est si modique qu'elle subvient à peine à leur entretien, là sans doute les Officiers doivent être instruits aux frais de l'État C'est là la raison pour laquelle on rencontre dans de pareils États un si grand nombre d'établissemens publics pour l'instruction militaire. Généralement parlant, on peut admettre que l'instruction des Officiers serait plus parfaite, s'ils pouvaient et devaient se procurer à leurs propres dépens les connaissances qu'exige leur profession. Car partout où les écoliers payent eux-mêmes, ils apprennent habituellement bien plus que lorsqu'ils sont instruits *gratis*, ou aux frais publics. Ajoutez à cela que dans les établissemens dont la réputation et l'état pros-

père dépendent de l'approbation du public et des parens qui y envoyent leurs enfans, l'instruction se perfectionne bien davantage et beaucoup plus tôt que dans les établissemens dont les directeurs et précepteurs sont payés par l'État. — La meilleure maxime à suivre par l'État semble donc être: de ne fournir des secours aux écoles pour l'instruction des militaires qu'autant qu'il est nécessaire pour assurer l'existence de ces établissemens et de faire dépendre leur renommée et leur prospérité de l'approbation du public qui en fait usage — mais en revanche, de payer les Officiers et les Employés militaires de telle sorte, et de les mettre dans une telle situation que beaucoup de Sujets riches se trouvent par là encouragés à embrasser le métier des armes, et à fournir les frais nécessaires pour se former à cette vocation.

Comme par une semblable mesure les frais d'instruction de tous ceux qui ne réussissent pas dans la carrière des armes se rejètent sur les particuliers, l'État n'a besoin de ne recevoir que ceux qui réussissent, et qu'il peut dès-lors dédommager de leurs avances par des traitemens supérieurs. Mais partout où des milliers de Cadets sont nourris et élevés aux frais du trésor jusqu'à l'époque de leur entrée dans l'armée comme Officiers, l'État sans doute est obligé de les admettre tous sans distinction au service des armées, qu'ils aient réussi, ou non, s'il ne veut pas perdre les frais qu'il a consacrés à leur éducation.

§. 926.

6° Entretien des autorités militaires

Comme les militaires forment un ordre spécial de la société, et même pour ainsi dire un État particulier, ils doivent recevoir une organisation appropriée à leur nature, et être régis par des autorités, convenablement subordonnées les unes aux autres, et qui s'étendent par toute l'armée. Ces autorités, par cela même causent une dépense très-considé-

rable. Sous ce rapport il importe d'examiner mûrement, combien d'affaires confiées çà et là à de spéciales autorités militaires pourront sans inconvénient être déléguées aux autorités civiles préexistantes. Des Ecclésiastiques particuliers pour les militaires semblent, au moins en temps de paix, être tout-à-fait inutiles. Toutes les contestations et contraventions de militaires, lesquelles ne concernent pas directement le service, semblent pareillement être du ressort des autorités civiles ordinaires. Par cette combinaison on pourra non seulement opérer mainte économie dans le budjet des dépenses militaires, mais aussi atteindre toutes sortes d'utiles fins qui rattachent davantage le soldat à l'ordre de la bourgeoisie. Mais en revanche les départemens et les autorités indiquées dans le §. 915 Nr. 6, demeurant en tout temps indispensablement nécessaires pour le maintien d'une bonne discipline, entraînent une forte dépense.

§. 927.

Dépenses militaires extraordinaires.

Toutes les dépenses militaires indiquées jusqu'ici sont des dépenses *ordinaires* et qui se renouvellent chaque année. Mais déjà en temps de paix l'état militaire peut parfois exiger des dépenses extraordinaires. Sans doute, l'état ordinaire des dépenses doit être établi et disposé de manière que l'on puisse pourvoir peu à peu aux provisions de guerre, et approvisionner et améliorer insensiblement les places fortifiées. Mais souvent il importe de faire promptement des changemens dans l'état militaire, ou de construire en toute hâte des fortifications, ou enfin d'exécuter d'ailleurs des opérations de guerre quelconques. Et comme dès-lors les recettes ordinaires ne pourront guère faire face à de pareilles dépenses considérables, il faudra songer à se ménager pour cet effet une source extraordinaire de recettes.

§. 928.

Mais c'est surtout le commencement et la continuation d'une guerre qui exigent des dépenses bien supérieures aux dépenses ordinaires. Une sage politique en matière de finances pourra sans doute diminuer de beaucoup ces dépenses, en ayant soin que l'acquisition et l'augmentation de toutes les choses nécessaires à l'équipement de l'armée ne soient jamais mises de côté dans l'état ordinaire des dépenses. Mais en tout temps l'ouverture d'une guerre exige

1° que l'armée soit mise au complet. Il faut donc lever et enrôler les recrues, les payer, pourvoir de chevaux la cavalerie, l'artillerie et le Corps des Officiers, établir des transports de guerre, des hôpitaux, pharmacies militaires, tout ce qui a rapport aux marches de troupes etc.,

2° que la paye soit haussée sur le pied de guerre,

3° que l'on établisse des magasins, des commissaires de guerre, et des intendans. Après une bataille il faut réparer les pertes en hommes, chevaux, armes, poudre, projectiles etc.

§. 929.

Souvent lorsqu'on transporte le théâtre de la guerre en pays étranger, les dépenses en augmentent. A-t-on des raisons de ménager les habitans pour les gagner, ou des marches forcées rétrogrades deviennent-elles nécessaires, les dépenses s'accroissent à l'infini, et dès-lors il est à jamais impossible d'en dresser un état. En pareils cas la politique financière doit puiser aux sources extraordinaires indiquées plus haut (§. 724 et suiv.).

§. 930.

Si dans les temps d'urgence quelques Sujets ont été obligés de donner à l'État ce qu'ils possédaient sans recevoir payement, ou qu'ils aient souffert extraordinairement

par les marches de troupes, par les logemens militaires, les réquisitions etc.; si quelques provinces, endroits ou individus ont été grevés par l'ennemi outre-mesure, ou forcés après une bataille d'entretenir des hôpitaux, il faut encore pendant la guerre, ou après la paix, liquider toutes ces pertes, avances et dépenses, et songer à les restituer et les répartir également. Tout ceci ne peut être compté qu'au nombre des dépenses extraordinaires causées par la guerre.

SECTION QUATRIÈME.

Observations générales sur le tableau des dépenses.

§. 931.

Économie en fait de dépenses. Son véritable sens.

Quoique l'économie doive être le principe fondamental de toutes les dépenses, elle serait pourtant bien mal comprise si les fins publiques devaient en souffrir. La véritable essence de l'économie s'accorde parfaitement bien avec la libéralité, et consiste à régulariser les dépenses de telle sorte que les fins qu'elles ont mission d'atteindre soient réalisées d'une manière parfaite.

§. 932.

Ainsi,

1° lorsque l'État se procure des objets de besoin, il ne doit pas acheter ceux qui sont à meilleur marché, mais bien ceux qui sont les plus solides, et de la meilleure qualité, fussent-ils même les plus chers.

2° Lorsqu'il entreprend des bâtisses, il doit bâtir le plus solidement et le plus parfaitement, afin que les bâtimens répondent à leur but et à la dignité de l'État

et qu'ils ne mettent pas en évidence une lésine et honteuse mesquinerie. Il doit sans doute traiter au plus juste prix avec les entrepreneurs de ses affaires, mais ne pas convenir de conditions qui emportent déjà en elles-mêmes l'impossibilité de fournir la chose ou d'exécuter la commission ainsi que cela a été stipulé. Le Gouvernement doit s'informer exactement des frais attachés à toute entreprise, et accepter dès-lors les offres de celui qui s'est déjà recommandé à l'administration par l'exécution d'ouvrages du même genre.

§. 933.

Taux des appointemens.

Cette règle est surtout applicable aux appointemens tant des personnes attachées à la Cour que des Employés civils et militaires. Comme la fixation du taux des appointemens est un point de la plus haute importance (§. 866), qu'il nous soit permis de nous arrêter un peu plus longtemps à cet objet.

§. 934.

Classement à faire, sous ce rapport, des Employés civils et militaires.

Toutes les personnes nécessaires au service de l'État, peuvent, quant aux circonstances qui doivent régler leurs appointemens, être ramenées aux classes suivantes:

1° La classe des Employés dont les fonctions exigent un rang distingué, de l'éclat extérieur, et de la représentation.

2° Ceux dont les fonctions supposent de la culture intellectuelle, des talens, et des connaissances de différentes espèces et à des degrés très-divers.

3° Ceux dont les fonctions ne demandent que des dextérités et des forces communes.

§. 935.

1re. *Classe d'Employés.*

Dans la première classe le Souverain peut tenir à la haute naissance, et à la richesse, et économiser de la sorte sur ses propres dépenses. Comme de pareilles personnes en possession d'une fortune particulière mènent, ou peuvent mener une vie splendide, il est plus préférable que l'État les emploie de telle sorte qu'elles appliquent leur richesse aux fins publiques, et qu'elles ne dépensent pas leur revenu dans l'oisiveté de la vie privée. Les honneurs extérieurs, les titres brillans, le haut rang flattant leur amour-propre, l'État peut se servir de ces moyens pour engager ces personnes à se charger de postes honorifiques. Plus l'honneur attaché à ces emplois est grand, moins l'État a besoin de donner de l'argent, et si ces emplois supposent de l'éclat extérieur, et un haut rang, l'Etat en les accordant ne les prodigue pas en pure perte.

Note. Des fonctions de ce genre sont les grandes charges de la Cour, les ambassades qui exigent un cérémonial brillant et des dîners somptueux, des missions extraordinaires usitées pour conclure des traités de paix, annoncer des mariages, des baptêmes. Et posé même que l'État dût concéder des bonifications, elles peuvent toujours être faites de manière que la plus grande partie de la dépense tombe à la charge de la propre bourse de ces Employés civils.

§. 936.

De pareilles personnes possèdent-elles en outre les talens et les connaissances nécessaires pour seconder des fins supérieures attachées à leur mission, ce sera tant mieux; dans le cas contraire, il faut leur adjoindre une personne d'un moindre rang, qui sans causer autant de frais de représentation extérieure soit douée de talens, et astreinte à faire en réalité ce que l'autre doit faire en apparence.

§. 937.

2me *et* 3me *Classe d'Employés.*

Mais s'agit-il d'Employés dont les fonctions exigent principalement des connaissances et des talens, il ne faut dans leur choix avoir égard ni au rang, ni à la fortune, et ne considérer que leur aptitude et leur probité. Quant aux Employés de la 3me classe (§. 934), leur choix doit pareillement n'être motivé que sur leur utilité.

§. 938.

Comme la troisième classe n'a besoin d'aucune instruction préparatoire, l'État trouvera toujours parmi ceux qui travaillent pour le compte de particuliers un nombre suffisant d'individus disposés à se charger de services publics moyennant une rétribution égale à celle qu'ils reçoivent des particuliers.

§. 939.

Moyens d'encourager aux emplois publics.

Pour ne pas manquer d'Employés de la 2me classe, qui ont besoin d'une instruction préparatoire toujours coûteuse, l'État peut user de deux moyens:

1° de la contrainte aux fonctions publiques. Cette mesure qui n'est applicable qu'aux services publics communs est encore partout employée pour avoir des soldats. Sa nécessité et sa bonté ont déjà été dans la section précédente l'objet de nos considérations.

2° L'État peut en outre encourager aux fonctions publiques par les facilités à s'y préparer, jointes à la perspective de rangs, titres, privilèges, et hauts appointemens.

Car en établissant aux frais communs des écoles publiques, des universités, des académies de mines et d'autres instituts d'enseignement, où l'on se prépare aux fonctions publiques; en fondant des bourses, des

tables franches etc. l'État met ceux qui ne jouissent que d'une fortune médiocre, en état de se vouer aux emplois publics qui supposent de grandes connaissances. De plus, en assurant à ses fonctionnaires une multitude de prérogatives sur d'autres classes de la société, en les distinguant par des titres, des marques honorifiques, des décorations d'ordres, en dotant pour le moins quelques uns d'un revenu considérable, l'État attire plus de candidats qu'il n'en a besoin pour le service public. Et ne payât-il dès-lors à la plupart que des appointemens bien inférieurs à ce qu'ils pourraient gagner par le moyen de professions industrielles, s'ils s'y fussent voués avec la même dépense en argent et en travail, l'amour-propre et l'opinion, que les emplois publics donnent dans la société plus de considération que les affaires privées, enfin la perspective des grands lots (le petit nombre de gros appointemens) qu'espère gagner quiconque se voue au service de l'État, produiront toujours un nombre superflu de candidats.

D'après cela, il semblerait que par de tels encouragemens, quelque chiches que fussent d'ailleurs les appointemens, l'État pourrait économiser une grande dépense, et suffir avec de modiques appointemens. Toutefois une semblable méthode serait en opposition directe avec les vrais principes d'une sage politique. Car si maintenant les Employés sont hors d'état de vivre avec leurs chiches appointemens, ou bien le chagrin et les soucis les accableront au point qu'ils perdront l'amour et l'envie du travail, ou deviendront même incapables de travail, ou bien ils se livreront à un si grand nombre d'affaires accessoires que les fonctions de leur charge en souffriront; ou enfin ils auront recours à l'improbité. La corruption, l'infidélité, la fraude domineront parmi eux, vices qui se trouveront justifiés par l'impossibilité de vivre des

appointemens, et par cela même s'enracineront toujours plus dans la nation, de manière qu'ils perdront même aux yeux du peuple l'apparence du vice, et que la nation entière sera par là démoralisée.

Il suit de là que l'État doit dédaigner les épargnes que lui procurent de pareils encouragemens, et fonder son système relatif aux Employés sur

3° la troisième et l'unique solide base, savoir: celle qui consiste à donner aux fonctionnaires des appointemens suffisans et proportionnés aux connaissances et services nécessaires qu'il exige de leur part.

§. 940.

Règle générale sur le taux des appointemens.

Pour maintenir sur un pied solide et convenable la classe des fonctionnaires publics, il faut donc que chaque Employé reçoive un traitement qui pendant un temps de service calculé d'après un terme moyen de la durée ordinaire de la vie humaine, lui suffise:

1° pour vivre avec sa famille convenablement à sa condition;

2° pour donner à ses enfans une éducation assortie à son rang;

3° pour économiser pendant le temps usité du service un fonds, qui serve a) à rembourser les frais dans lesquels il s'est constitué pour se former à sa vocation, b) à le faire vivre décemment le reste de ses jours, c) à constituer après sa mort, au moyen de sages économies, un délaissé, suffisant pour assurer l'entretien de sa veuve jusqu'au décès de cette dernière, et celui de ses enfans jusqu'à l'âge de leur majorité.

§. 941.

Mais il serait fort peu sage que l'État voulût donner à chaque fonctionnaire un traitement qui, calculé d'après un

terme moyen du temps de service, suffise en effet à réaliser toutes ces fins, sans qu'il s'embarrassât d'ailleurs que ces fins fussent atteintes ou non. Car comme l'un sert plus long-temps et l'autre moins long-temps que ne l'énonce ce calcul moyen, que l'un a famille, et que l'autre n'en a pas, l'État ne distribuerait en quelque sorte ses appointemens que par forme de loterie. Il payerait sans doute la somme intégrale qui d'après la loi de la justice et de l'équité doit, à titre d'appointemens, revenir à la classe des fonctionnaires, mais la répartition ne s'en ferait pas à proportion des besoins de chaque Employé; elle s'opérerait au contraire d'après le hasard de la mortalité ou du temps du service, vu que celui qui vivrait au delà du moyen terme de la durée du service recevrait trop, et qu'au contraire celui qui décéderait plutôt ou qui n'atteindrait pas ce moyen terme, recevrait trop peu.

Note. Posé que le moyen terme du temps de service fut fixé à 20 ans, et que chaque fonctionnaire d'une certaine classe, réellement en activité pendant 20 ans, pût avec ses appointemens pourvoir à tous les besoins indiqués plus haut, celui qui servirait 30 ans, et qui pendant ce temps toucherait le même traitement que l'Employé qui ne parviendrait qu'à 20 ans de service, recevrait évidemment trop, et celui qui ne servirait que 20 ans recevrait trop peu. Le premier recouvrerait bien au delà du capital qu'il a employé pour se former à sa vocation, et bien au delà de ce que nécessitent l'entretien de son épouse et l'éducation de ses enfans, l'autre recouvrerait moins. L'Employé qui n'aurait ni femme ni enfans recevrait évidemment trop, et celui qui aurait une famille nombreuse recevrait trop peu comparativement à celui qui n'aurait que peu d'enfans etc.

§. 942.

Des arrangemens faits dans l'intérêt des Employés invalides ainsi que des enfans des Employés.

L'État doit donc faire un arrangement qui soit de nature à ce que chaque Employé puisse au moyen des appoin-

temens que l'État lui destine, atteindre en réalité les susdites fins. Cet arrangement peut s'opérer d'une double manière:

1° Ou bien l'État donne, il est vrai, aux Employés des appointemens tels qu'ils puissent vivre convenablement à leur condition pendant tout le temps qu'ils sont en activité de service, mais se charge en même temps du soin de pourvoir à leurs autres besoins, savoir: a) d'élever leurs enfans; b) de fournir à l'entretien des Employés devenus invalides ou incapables de servir, c) à celui de leurs veuves, ou enfin des Employés en retraite.

2° Ou bien l'État fixe les appointemens de chacun d'après le terme moyen ci-dessus indiqué, mais astreint les Employés à se laisser déduire sur leurs appointemens les sommes que nécessite la réalisation des susdites fins.

§. 943.

De tout temps les Gouvernemens bien organisés ont senti la nécessité d'arrangemens quelconques de ce genre. Aussi rencontre-t-on dans ces États:

1° des établissemens publics d'instruction où l'on s'attacha surtout à former la jeunesse à la carrière des emplois publics, et qui étant, pour le moins en partie, entretenus aux dépens de l'État, diminuent de beaucoup les frais privés qu'il en coûte pour se préparer à cette vocation.

2° Dans tous les États on accorde des pensions aux fonctionnaires qui ne sont plus capables de servir, ou qui sont devenus invalides.

3° De même dans tous les États bien gouvernés on alloue des pensions aux veuves et aux enfans des fonctionnaires.

Tous ces secours ne peuvent être considérés que comme des sommes additionnelles et complémentaires

destinées à suppléer à des appointemens trop modiques, et dédommager ainsi les Employés de ce qu'ils ont proprement gagné par leur travail. L'État retient une partie de ce qui leur revient pour la restituer soit à eux, soit à leurs veuves et enfans, si tôt qu'ils en ont besoin. Si l'État donnait à ses Employés des appointemens tellement considérables qu'ils pussent eux-mêmes rassembler par des contingens convenablement répartis la somme qu'exige la réalisation des susdites fins (§. 940), il est évident que les secours extraordinaires de l'État ne seraient plus nécessaires. La question est donc simplement de savoir, laquelle des deux méthodes (§. 942), pourrait mériter la préférence.

§. 944.

Ici il ne peut être question des secours qui découlent des instituts publics pour l'instruction des Employés, car la plupart de ces instituts ont été fondés pour toute la nation, et non pas seulement pour les fonctionnaires. Chacun peut y participer et jouir de leurs avantages. Sous ce rapport on ne peut donc rien déduire aux fonctionnaires, excepté toutefois ce que l'État fait pour l'instruction spéciale de ceux qu'il retient et emploie tout-à-fait ou presque exclusivement à son service, par exemple les hôtels des Cadets, les académies militaires, et celles pour les mineurs. — Mais la circonstance que les jeunes gens ont été instruits dans ces établissemens aux frais publics influera toujours sur la rémunération des Employés. Car chaque classe de travailleurs, pour qu'elle puisse se maintenir à la longue, doit recouvrer dans le salaire du travail, ou dans sa rente industrielle, le capital intégral que forment les frais d'apprentissage des travailleurs de cette classe; la restitution de ce capital diminuera donc au total jusqu'à concurrence des contingens que fournit aux frais d'apprentissage l'État

ou la commune. Le traitement des Employés sera par conséquent d'autant moindre que l'État, concourant avec les ressources que lui procure la recette générale à l'instruction de ses fonctionnaires, épargne de la sorte les frais aux particuliers. Cet ordre de choses, là où il existe, ne peut qu'être approuvé.

§. 945.

Des pensions envisagées comme affaire de pure grâce; inconvéniens d'un pareil ordre de choses.

Mais quant aux pensions des Employés qui ne sont plus capables de servir, des Employés invalides, de leurs veuves et orphelins, la méthode de fixer les appointemens de telle sorte qu'il soit possible de prélever sur eux les sommes que nécessitent ces pensions, semble mériter la préférence sur celle suivant laquelle l'État se réserve de pourvoir immédiatement à ces besoins.

§. 946.

Car que les pensions soient accordées dans chaque occurrence particulière par le Gouvernement suivant son bon plaisir, dès-lors:

1° elles se présentent comme une pure affaire de grâce, et ne sont habituellement distribuées que par faveur, caprice, recommandation spéciale des chefs ou d'autres personnes exercantes de l'influence. La question de savoir, si quelqu'un obtiendra, ou non, pension, dépend dès-lors du hasard que présentent toutes ces circonstances. L'homme modeste qui n'a rien à se reprocher, qui a un caractère timide, ou qui vit dans la solitude, ne sait comment se tirer d'embarras et languit dans la pauvreté, tandis que l'homme entreprenant, intriguant, adroit et souple est par l'État comblé de bienfaits. D'où il suit

2° que pour le fonctionnaire le plus digne, il reste toujours très-incertain, si lui, sa veuve et ses enfans parviendront jamais à une pension en cas d'invalidité ou de décès. L'homme de réflexion sera donc toujours agité de soucis, et ne parviendra jamais à cette sérénité de l'ame, à cette liberté d'esprit nécessaires pour être en état de vaquer avec ardeur et amour aux fonctions de sa place.

3° Et pour l'administration pareillement les pensions deviennent très-onéreuses et peu satisfaisantes dès qu'elle les considère comme une pure affaire de grâce. Car dans un pareil ordre de choses il ne se laisse jamais calculer au juste combien il faudra de sommes pour les pensions, en sorte que le Gouvernement ne pourra jamais suivre dans leur distribution une règle fixe. Les sollicitations de pensions sont toujours très-fréquentes, et comme elles se fondent la plupart sur des raisons très-touchantes, un bon Souverain aimerait à donner des pensions à tout le monde. Que maintenant des pensions viennent à être vacantes, ou qu'il s'ouvre d'ailleurs des fonds de bienfaisance, on accorde largement souvent par le seul motif de diminuer l'affluence des solliciteurs, souvent parce que le Souverain se trouve précisément dans une humeur favorable à la bienfaisance, ou enfin pour d'autres raisons de ce genre. Mais ce qui décide beaucoup, ce sont principalement les représentations des personnes qui entourent le Souverain. Or la nature des choses emporte que ces personnes parlent beaucoup plus en faveur de leurs parens, amis et protégés qu'en faveur du mérite, et du besoin de pension. Même avec la meilleure volonté ces personnes ne pourraient pas en user autrement; car elles ne peuvent pas savoir dans quel coin du royaume languit un sujet qui a plus de droits à une pension, et s'il ne se présentera pas demain un cas où une autre personne semble

plus digne de recevoir pension que celui qui la reçut aujourd'hui. Si dès-lors le fonds est épuisé, il faut renvoyer même celui qui a le plus de droits à une pension, et qui en a le plus besoin.

§. 947.

Formation d'un fonds pour les pensions par des contingens prélevés sur les appointemens des fonctionnaires.

Voilà pourquoi il subsiste en matière de pensions dans presque tous les pays de grandes plaintes sur la partialité avec laquelle on les distribue. À ce mal on ne peut remédier qu'en régularisant tout ce qui a rapport aux pensions, conformément à la seconde méthode indiquée ci-dessus §. 940, et suivant laquelle tous les fonctionnaires sont tenus de former par des contingens sur leurs appointemens le fonds duquel ils reçoivent, d'après des règles déterminées, des pensions fixes, et sont en même temps placés avec des appointemens qui les mettent en état de fournir ces contingens sans grand inconvénient. Ce serait là une espèce d'établissement de rente viagère, calculée d'après des règles particulières. Nous allons en esquisser les traits fondamentaux.

§. 948.

Principes sur lesquels une pareille institution doit être basée.

Pour que l'institut dont il s'agit remplisse parfaitement son but il faut qu'il assure une pension fixe

1° aux fonctionnaires devenus invalides,

2° à leurs veuves, jusqu'au décès ou aux secondes nôces de ces dernières,

3° à leurs enfans jusqu'à l'âge de leur majorité.

§. 949.

En principe, il importerait donc avant tout d'établir:

1° combien de temps quelqu'un doit en général avoir servi pour avoir droit à une pension,

2° quelle quantième partie des appointemens doit, suivant la différence des années de service, être donnée à titre de pension aux Employés devenus invalides, à leurs veuves et leurs enfans,

3° de quelle manière il faut calculer les quote-parts des appointemens qui doivent être données à titre de pension.

Quant au premier point, il est nécessaire, dans l'intérêt de la sûreté et de la conservation de l'institut, de fixer un certain nombre d'années de service pendant lequel chacun peut, il est vrai, fournir ses contingens, mais ne pas être encore fondé à réclamer pension, par exemple, cinq, ou peut-être dix années. On pourrait pour ce cas accorder une somme une fois pour tout sous une dénomination quelconque, ou restituer au contribuant ses contingens fournis, s'il essuyait des disgrâces ou infortunes qui le rendissent incapables de servir, et qu'il mourût dans la disette.

En ce qui touche le second point, il faut sans doute avoir égard au nombre plus ou moins grand des années de service, vu que sans cela l'avantage de ceux qui meurent ou deviennent invalides prématurément serait trop grand, et que pour satisfaire à toutes les réclamations les contingens devraient être exorbitans. Il faut donc statuer quelle quantième des appointemens doit revenir au fonctionnaire invalide, à sa veuve et à chaque enfant après 40, 30, 20, 10 années de service.

Enfin, relativement au troisième point, on ne saurait d'après la loi de la justice et de l'équité prendre pour base, dans le calcul de la pension à laquelle un Employé a droit, les derniers appointemens dont il a joui dans le service; il faut au contraire établir comme base la somme moyenne

des appointemens qu'il a touchés pendant tout le temps de ses années de service. Un fonctionnaire, par exemple, a servi l'État 40 ans; mais si pendant 10 ans, il n'a reçu que 300 écus, pendant 10 autres années que 800 écus, pendant dix autres, 1000 écus, et pendant les dix dernières années, 2000 écus d'appointemens, la somme à prendre pour base dans la supputation de sa part de pension, ne sera pas son traitement de 2000 écus, mais s'établira ainsi qu'il suit: $10 \times 300 + 10 \times 800 + 10 \times 1000 + 10 \times 2000 : 40 = 1025$ écus.

§. 950.

C'est donc à l'arithmétique politique à chercher les chiffres d'après lesquels chaque élément de cet institut doit être particulièrement régularisé, et à fixer le montant des contingens, afin d'assurer l'effectif de cet institut. Comme chaque Employé, qu'il soit marié ou non, qu'il n'ait pas d'enfans, qu'il en ait peu ou beaucoup, est tenu de fournir pareillement ses contingens à proportion de son traitement, que, de plus, celui qui dans les premières cinq ou dix années de service meurt ou devient invalide, est exclu de la participation à cet institut, les contingens à fournir, comparativement à d'autres instituts auxquels ces avantages manquent, n'auront pas besoin d'être très-hauts. Chaque partie intégrante ou élément de cet institut aura besoin d'un calcul spécial, mais pour tous ces élémens considérés collectivement l'expérience sans doute n'a pas encore fait connaître les données sur lesquelles ils doivent être établis. Toutefois ces données se trouveront avec le temps, et pour qu'en attendant leur absence ne puisse nuire à l'institut qui ne peut que par elles parvenir à son plus haut point de perfection et de consistance, on pourrait apporter dans sa fondation première certaines modifications.

§. 951.

Les difficultés attachées aux calculs auxquels donne lieu l'institution que nous proposons sont sans doute bien supérieures à celles que présentent les établissemens ordinaires de rentes viagères. Car dans ces derniers on part toujours d'un âge fixe. Or ceci est impossible par rapport à l'institution dont il s'agit, où il n'y a de fixe que le nombre des années de service, et non l'âge des fonctionnaires, et encore moins celui de leurs veuves et enfans.

§. 952.

Et pourtant dans cette institution pareillement une observation soigneuse de plusieurs années fera découvrir certaines règles uniformes dont dépend la solution des problèmes suivans, que l'expérience a peut-être déjà résolus en partie.

1° À combien peut-on dans un nombre donné de fonctionnaires admettre avec vraisemblance celui des invalides?

2° Combien d'Employés deviennent-ils invalides après 10, 20, 30, 40 années de service?

3° À combien devra donc se monter la somme à rassembler par les contingens pour faire face au payement des pensions?

Dans la plupart des États il existe déjà un règlement pour les pensions, en sorte qu'après un certain nombre d'années de service chacun a droit de réclamer, à titre de pension, une partie déterminée de ses appointemens. Pour peu que cette règle ait été suivie scrupuleusement par les Gouvernemens, ces pays se trouveront déjà en possession de données suffisamment sûres qui peuvent servir de base aux calculs ci-dessus indiqués. Mais posé même que ceci ne fût pas le cas, les pensions seraient pourtant réparties tout autrement et d'une manière bien plus juste, si par exemple un État, qui à l'heure qu'il est paye un million d'écus

aux fonctionnaires invalides, ajoutait ce million aux appointemens, et que cette somme se versât de nouveau par forme de contingens dans la caisse des pensions pour être répartie de la manière indiquée.

§. 953.

Dans beaucoup de pays on assigne pareillement sur le trésor des pensions pour les veuves, et des frais d'éducation pour les enfans de fonctionnaires décédés. Mais de semblables concessions étant considérées comme une pure affaire de grâce, on en use habituellement avec elles ainsi que nous l'avons dit ci-dessus (§. 946). À l'égard de ces concessions il semble donc aussi être bien préférable de faire servir les sommes employées de la sorte à augmenter les appointemens des fonctionnaires et en revanche à astreindre ces derniers à fonder par des contingens une caisse de laquelle, après leur décès, leurs veuves et leurs enfans pussent recevoir des pensions fixes.

§. 954.

Caisse des veuves et orphelins. Principes sur lesquels elle doit être fondée.

En Prusse, et dans plusieurs autres États, on a pourvu à l'entretien des veuves par la fondation des caisses générales pour les veuves, en partant de la supposition que les appointemens sont réglés de telle sorte qu'ils mettent chaque fonctionnaire en état de fournir à cette caisse les contingens nécessaires pour assurer à sa veuve une pension fixe. Dans la monarchie prussienne tout fonctionnaire est même obligé, en se mariant, d'intéresser et de faire recevoir son épouse dans la caisse des veuves, et on l'avertit que s'il néglige de le faire, sa veuve ne peut attendre de l'État aucune pension. Toutefois en Prusse, les cas où l'on déroge à cette règle ne sont pas rares.

§. 955.

Il semble pareillement qu'une caisse des veuves et orphelins, calculée uniquement pour la classe des fonctionnaires, se laisse établir mieux, et à meilleur compte pour les individus, que lorsqu'on l'étend à toutes les classes de la société. Une pareille caisse spéciale se distinguerait des établissemens ordinaires en faveur des veuves en général, en ce que tous les fonctionnaires sans distinction, mariés ou non, jeunes ou vieux, pères de famille ou non, seraient obligés d'y prendre part dès l'instant où ils recevraient des appointemens. Les contingens des célibataires augmenteraient considérablement les fonds de cet institut, et épargneraient aux fonctionnaires mariés une partie des contingens qu'ils seraient tenus de fournir si les célibataires étaient exclus. Une pareille mesure ne ferait pas tort à ces derniers, parce que les appointemens ont été réglés de telle sorte qu'ils mettent chaque fonctionnaire en état de se marier, de pourvoir à l'entretien de sa famille, et de fournir les susdits contingens. Ils n'ont été fixés à ce taux qu'afin que les fonctionnaires puissent payer ces contingens et que tous les fonctionnaires se garantissent mutuellement l'entretien de leur famille. Qu'ils se soient effectivement mariés ou non, c'est ce dont ne dépendent en aucune manière leurs contingens, cette circonstance n'étant pas entrée en considération dans le règlement des appointemens. Les célibataires se trouvent donc toujours mieux de cet arrangement que les fonctionnaires mariés, puisqu'ils jouissent des mêmes appointemens que ceux-ci. Ce serait par conséquent leur prodiguer un don que de vouloir les dispenser de fournir des contingens à un institut à raison duquel les appointemens ont été fixés à ce taux élevé.

§. 956.

Dans une pareille institution, il importe donc d'établir: 1° la quantième partie des appointemens une veuve doit

recevoir suivant la différence du nombre des années de service de son mari; s'il faut avoir égard, ou non, au nombre des enfans, si la pension de la veuve reste aux enfans après sa mort, et en particulier, si les enfans doivent recevoir pension déjà du vivant de la mère, ou seulement après sa mort, à combien doit se monter la part de chaque enfant, si la veuve, en se remariant perd tout-à-fait sa pension, ou si elle en conserve une partie, jusqu'à quel âge les frais pour l'éducation des enfans doivent être payés;

2° la quotité des appointemens qui doit être payée à titre de contingent;

3° de plus, s'il est nécessaire de restreindre la pension des veuves et des enfans au premier mariage que l'on contracte comme fonctionnaire, ou s'il convient de faire pour le moins d'autres conditions par rapport au second mariage etc.

§. 957.

Les données qu'il appartient à l'arithmétique politique de vérifier peu à peu pour donner à l'institut un régime solide et durable, consistent:

1° à trouver parmi le nombre donné des fonctionnaires le nombre approximatif des mariés,

2° à classer approximativement d'après leur âge les fonctionnaires mariés dont le nombre est donné;

3° à établir d'après ces données une fois trouvées le nombre des veuves et la durée de leur vie;

4° à fixer le nombre vraisemblable des enfans des fonctionnaires, classés suivant leur âge, et le nombre des orphelins qui auront à recevoir des pensions annuelles.

§. 958.

Quoique l'ignorance de l'âge auquel le fonctionnaire peut parvenir apporte de grandes difficultés dans un pareil

calcul, une longue expérience prouvera néanmoins que pour peu que les chiffres soient considérables, de pareils événemens tout-à-fait arbitraires observent certaines règles déterminées, et que parmi 10 mille fonctionnaires par exemple, il s'établit toujours un rapport fixe des mariés aux non-mariés, un certain nombre d'enfans, de décès, de veuves etc. Et c'est ainsi que le temps mettra peu à peu au jour des moyens par lesquels le calcul obtient un certain degré de certitude et de sûreté.

§. 959.

En attendant on peut considérer cet institut comme une caisse commune d'épargne, rendante tous les services que suivant les circonstances elle est en état de rendre. On peut choisir des membres qui pour le moment décident d'après leur conviction, et suivant les occurrences, combien il faut donner de pension, et l'on peut provisoirement établir des règles par voie d'essai pour 2, 3, 5 années, et les changer lorsque l'expérience les réprouve. Toujours la pension pourra-t-elle être fixée au point que chaque intéressé, en cas de mort, ou de survenance d'incapacité, puisse aisément, si lui, ou sa veuve et ses enfans vivent encore plusieurs années, recouvrer bien plus que sa mise.

§. 960.

Une pareille caisse sans doute se fonde sur des principes tout autres que ceux sur lesquels sont établies les sociétés de rentes. Ici chacun ne contribue que d'après sa position particulière, son âge, ou l'âge de ceux qui doivent recevoir une assurance de rente; là tous contribuent sur un pied égal, qu'ils soient jeunes ou vieux, mariés ou non, qu'ils aient ou qu'ils n'aient pas des enfans; de telle sorte que les mariés gagnent aux dépens des non-mariés, et que ceux qui n'ont pas d'enfans contribuent à l'entretien des enfans d'autrui. C'est ce qui donne à la caisse une force

sur laquelle ne peut compter aucune autre institution ordinaire d'assurance de rentes, et c'est là la raison pour laquelle une pareille caisse pourra se soutenir même sans un calcul consciencieux des degrés de probabilité.

§. 961.

En outre, il ne serait pas précisément nécessaire que cet institut fut unique, qu'il s'étendît sur tout le pays et que tous les contingens fussent versés dans une caisse générale. Loin de là, il semble qu'il serait plus convenable, et bien moins coûteux que chaque Collége ait pour les membres dont il se compose, un tel institut spécial, mais qui fut fondé sur les mêmes principes et qui administrât lui-même sa caisse. Par là, non-seulement tous les frais d'administration seraient épargnés, vu que les membres du Collége se chargeraient *gratis* de cette administration, soit à tour de rôle, soit d'après le choix, mais la société prendrait aussi un plus grand intérêt à cet institut, et la bienfaisance serait principalement déterminée à en augmenter les fonds, vu que chacun en entrevoit les effets avantageux, et concourt à les réaliser. Seulement le Gouvernement aurait à veiller à ce qu'aucun Collége ne restât sans un pareil institut, et à ce qu'il ne subsistât aucun fonctionnaire qui ne fut membre d'un tel institut.

Note. Il existe des caisses de veuves que des pasteurs de diocèses, ou des camarades ou collégues d'école ont établies entr'eux, qui furent commencées avec de modiques contingens, et qui dans les premiers temps payèrent aux veuves de très-petites pensions. Je connais plusieurs de ces caisses qui avec un très-modique contingent annuel sont parvenues au bout de 50 ans au point qu'elles purent payer aux veuves 50 écus, et à chaque enfant mineur 20 écus. Il se pourrait que des circonstances les forcassent à diminuer de nouveau leurs pensions, mais quel mal y aurait-il? Une pareille caisse donne beaucoup quand elle est riche en fonds et qu'il y a peu de compétiteurs, mais elle circonscrit ses largesses quand elle prévoit des circonstances qui lui amènent un plus

grand nombre de compétiteurs. L'unique inconvénient attaché à de pareilles institutions spéciales consiste dans l'inégalité de leur résultat. Dans un Collége qui se compose précisément de beaucoup de membres non-mariés qui servent et vivent long-temps, le fonds croîtra fort inutilement, dans d'autres Colléges, où la mortalité est très-grande parmi les membres, où il y a beaucoup de mariés, et où les mariages sont productifs, les fonds ne suffiront pas, et les pensions à payer ne seront que modiques. Mais lorsque tous les fonctionnaires sont associés à une seule société d'assurance, dès-lors un Collége garantit et couvre l'autre, et l'institut pourra secourir tous les Colléges d'une manière uniforme. Ces considérations méritent d'être pesées.

§. 962.

Réponse à quelques objections.

Mais dira-t-on peut-être, l'État peut atteindre le but de pareils instituts par voie bien plus courte en suivant la méthode ordinaire. Qu'il garde par-devers soi le fonds des pensions, et qu'il le répartisse comme il le juge à propos entre ceux qui ont besoin de pension. Un Gouvernement sage et bienveillant saura bien trouver ceux qui en sont le plus dignes. Il exclura de ses bienfaits les personnes riches et aisées, et sous ce rapport en usera bien mieux que la caisse ci-dessus mentionnée, laquelle étant tenue d'accorder des secours à tous les Employés sans distinction, qu'ils en aient besoin ou non, ou bien devra être dotée plus richement, ou se verra obligée de fixer ses pensions avec plus de parcimonie. À ces objections je réponds ce qui suit:

1° L'expérience fait voir généralement que dans tous les États les pensions sont en grande partie dilapidées, et nullement réparties suivant le mérite, et la nature des choses enseigne qu'il ne saurait en être autrement, parce que la concession des pensions est une pure affaire de grâce du Souverain. Or il est de toute impossibilité que le Prince soit en état de connaître lui-même les personnes qui sollicitent des pensions, et de

juger de leur position; il est donc obligé de céder aux recommandations et représentations de personnes tierces, qui elles-mêmes sont en grande partie poussées et guidées par autrui etc. Que si le Prince voulait assujétir à une règle fixe l'affaire des pensions, et ne les accorder que sur la recommandation des autorités, il y aurait pourtant partout tant d'exceptions, et la bienfaisance du Prince serait implorée si souvent, qu'il faudrait considérer comme une exception bien rare le cas, où l'on s'appliquerait à mettre de l'ordre et de la régularité dans ce qui concerne les pensions, aussi long-temps du moins qu'elles sont une pure affaire de grâce.

2° Quant à la seconde objection qui consiste à dire que le Souverain n'a pas besoin d'un fonds de pension aussi considérable, parce qu'il ne pensionne que les personnes pauvres, et non les personnes riches et aisées, je conteste que ceci fasse une grande différence. Car a) il est faux que les pensions ne tombent en partage qu'aux personnes qui ont besoin de pension. On peut même sous les Gouvernemens les mieux organisés citer une foule d'exemples qui prouvent que ce sont précisément les personnes riches qui reçoivent les plus grandes pensions, et que les pauvres ne reçoivent que peu ou rien du tout. Et ceci se comprend aisément, parce que les familles riches ont d'ordinaire plus de relations à la Cour que les familles pauvres. Avec la même somme, qui se répartit présentement au hasard, une caisse, qui suit un ordre et une règle fixes, ira bien plus loin, et fera en réalité beaucoup plus de bien.

Au contraire la méthode que nous proposons semble mériter la préférence,

1° parce que par elle uniquement tout ce qui a rapport aux pensionnemens et à l'entretien des fonctionnaires publics se laisse ramener à des lois et règles fixes;

2° parce que par elle le fonctionnaire soldé apprend à considérer les sommes de pensions et d'entretien comme un droit qui lui appartient. Par là toute bassesse, partialité, chicane est à jamais bannie de cette partie de l'administration. Le fonctionnaire acquiert plus d'assurance et plus de fermeté quand il sait que de l'accomplissement de ses devoirs et de l'exercice consciencieux des fonctions de sa charge dépend uniquement la question de savoir, si son épouse et ses enfans, ou si lui-même, lorsqu'il devient invalide, peuvent se promettre de recevoir une pension qui subvienne à leur entretien.

3° En concourant par des contingens sur sa recette à la formation du fonds destiné à fournir des secours à lui et aux siens, le fonctionnaire acquiert le sentiment que les sommes qui en écherront un jour tant à lui qu'à sa famille sont le fruit de sa propre économie, qu'il ne vit pas, comme le mendiant, sur le bien d'autrui, qu'au contraire ce que perçoivent lui et les siens, se compose de son propre avoir. La caisse qui fournit des secours à lui et aux siens, il peut s'en considérer comme co-fondateur et co-intéressé.

4° Le Souverain est par là délivré pour toujours d'un torrent de requêtes et d'écritures auxquelles les pensions donnent lieu. Il peut être sûr maintenant qu'il ne saurait sous ce rapport se tromper, et donner trop à l'un et trop peu à l'autre. Cette affaire marche présentement d'elle-même, et dès la fondation de cet institut des sollicitations de pensions ne peuvent plus se présenter.

§. 963.

Pensions des militaires.

Ce qui précède s'applique tant aux pensions de l'état civil qu'à celles de l'état militaire. Dans beaucoup d'États

tout ce qui concerne les pensions de l'état militaire a été fort tôt ramené à de certaines règles, et par suite se trouve dans un meilleur ordre que les pensions de l'état civil. Et pourtant les pensions militaires y sont toujours encore traitées comme une pure affaire de grâce, ce qui fait que la méthode que l'on y observe à cet égard a tous les vices, et que celle que nous proposons a tous les avantages que nous avons signalés ci-dessus.

Note. De tous les pays que je connais le Duché de Gotha est celui où tout ce qui concerne les pensions des Employés civils et militaires est le mieux régularisé. Dans ce pays il existe déjà depuis 60 ans un établissement particulier pour l'entretien des veuves et des orphelins d'Employés civils et militaires, et ce long espace de temps n'a fait que confirmer la bonté du régime de cette institution. Elle ressemble infiniment à l'espèce d'établissement que nous venons de proposer, mais elle ne s'étend qu'aux veuves et aux orphelins, et ne tient aucun compte de l'invalidité dont les Employés pourraient être frappés, ni de la non-existence des enfans, ou de leur nombre. Lorsqu'on a égard à ces circonstances le compte en devient sans doute plus compliqué, mais l'exécution, à ce qu'il me paraît, en est facilitée, et le danger des déficit en est diminué. L'institution dont il s'agit retient 5 p. c. sur tous les appointemens sans distinction au-dessus de 400 écus, et donne $^1/_6$ du traitement, à titre de pension, aux veuves et enfans, de façon toutefois que le maximum de la pension n'ose pas dépasser le taux de 500 écus. La veuve de celui qui a 4 mille écus d'appointemens ne peut donc toujours recevoir que 500 écus. Se remarie-t-elle, les enfans touchent la pension jusqu'à leur 21. année. Voir le nouveau règlement pour la société générale des veuves du Duché de Saxe-Gotha et Altenbourg du 10. Octobre 1791.

LIVRE TROISIÈME.

DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES.

INTRODUCTION.

Notion et division de la théorie de l'administration des finances.

§. 964.

Définition.

L'ADMINISTRATION des finances est l'exécution, dans un royaume, des lois sur la recette et la dépense publiques. Sa théorie développe les principes suivant lesquels l'administration des finances doit être le plus convenablement régularisée.

§. 965.

Entraves que l'administration des finances peut rencontrer dans la pratique.

Dans l'application l'administration des finances peut souvent être circonscrite par la constitution du pays, par les institutions civiles en vigueur, et par d'autres circonstances, ainsi que par les lois financières elles-mêmes. Mais la théorie de l'administration des finances ne tient aucun compte de ces limites; au contraire, elle développe les principes et les conditions d'une administration parfaite, abandonnant à la sagesse pratique à décider, ce qui de ces principes et conditions se laisse réaliser dans un État donné, et comment on peut avec prudence et justice écarter les

difficultés qui s'opposent à une administration parfaite des finances, ou ce qui se laisse mettre en pratique, malgré l'existence de ces entraves.

§. 966.

Élémens d'une parfaite administration des finances.

Les élémens d'une parfaite administration des finances d'un pays considérable sont:

1° l'unité et la simplicité dans l'administration des finances,
2° une juste répartition des charges publiques, et spécialement des impôts,
3° un mode de perception des impôts facile, commode et peu coûteux,
4° un aperçu facile et clair de toute l'administration des finances.

Ce sont là les objets dont s'occupe la théorie de l'administration des finances.

SECTION PREMIÈRE.

De l'unité et de la simplicité dans l'administration des finances.

§. 967.

Moyens d'établir l'unité.

On établit l'unité dans l'administration en en séparant d'après leur homogénéité les parties hétérogènes, et en les réunissant ensuite de nouveau en un tout systématique. C'est ce qu'on opère

1° en séparant les unes des autres les diverses sources financières qui exigent une administration différente.

2° en séparant l'administration spéciale d'avec l'administration générale,

3° en régularisant de telle sorte l'inspection sur l'administration des finances qu'elle puisse en atteindre et contrôler chaque branche individuelle,

4° en faisant régner dans toute cette diversité l'unité d'établissement, d'aperçu et de contrôle.

§. 968.

Moyens d'établir la simplicité.

La simplicité dans toutes les branches de l'administration des finances, on l'obtient en séparant de celle-ci autant de choses qu'il est possible, en abandonnant aux soins des particuliers ou des communes ce qui peut s'opérer tout aussi bien, ou même mieux, par leur industrie, et en ne laissant de la sorte à l'administration publique des finances que les affaires qui se rapportent immédiatement à l'État, et qui ne peuvent être expédiées par personne aussi bien que par le pouvoir ou ses agens.

§. 969.

1° Séparation des diverses sources du revenu public.

Les sources fondamentales du revenu public sont: a) *les Domaines*, b) *les Régales*, c) *les impôts* (§. 49). Chacune de ces sources de recette doit avoir son administration particulière, et être divisée en autant de sections que les affaires qui s'y rattachent sont de nature hétérogène, et exigent des connaissances et dextérités différentes. Mais ce qui peut s'exécuter par l'industrie des particuliers tout aussi bien, ou mieux, que par des agens publics, doit lui être abandonné (§. 968).

§. 970.

a) Domaines.
Chambres domaniales

L'administration des biens domaniaux, là où elle est nécessaire, exige l'institution d'autorités particulières, appelées *Chambres domaniales*. Ces Chambres se divisent en trois sections, l'une pour les biens ruraux, l'autre pour les forêts, et la troisième pour les mines.

§. 971.

Régime des Chambres domaniales.

Loin d'être des Colléges de finances, ces Chambres sont au contraire des médiateurs techniques destinés à exécuter les ordres des autorités financières, et leur faire parvenir les renseignemens qu'elles demandent. Elles sont donc subordonnées aux autorités financières dont elles ont mission de faciliter l'exécution des idées.

Note. Lorsqu'on incorpore aux Colléges financiers, des experts, des hommes de l'art, des techniciens, ainsi que cela se pratique habituellement, il en résulte les inconvéniens suivans: 1° Non seulement l'administration, mais aussi le gouvernement suprême, et l'ordonnance ou la disposition relativement à des objets de finances, tombe entre leurs mains, parce qu'ils jouissent du rang des Conseillers de Régence et de finances, que le rapport sur ces matières leur appartient, et que le reste des Conseillers s'embarrasse peu des branches de leurs Collégues, surtout de celles qui sont purement techniques. Or pour résoudre les questions qui ont pour objet de savoir, si et comment l'administration doit rester dans les mains de l'État, il faut partir de vues bien supérieures et bien plus générales que celles qui guident habituellement les hommes de l'art. 2° Le rapport sur des parties techniques fait dans les conférences des Régences et autorités financières n'est absolument d'aucune utilité pour les non-experts, et tue le temps des autres Conseillers, en sorte qu'il ne leur en reste plus pour les objets plus importans et plus généraux. À force de détails et d'affaires méchaniques, on ne peut parvenir à traiter les matières générales, ni à réfléchir

sur les principes et leur application. Mais lorsque les Chambres techniques sont séparées de l'autorité financière, celle-ci, n'ayant à s'occuper que des résultats de leurs transactions, gagne tout le temps et le loisir nécessaires pour fixer et approfondir les vues et dispositions générales. Et dès-lors le membre du Collége des finances, qui indépendamment des principes généraux de l'économie politique entend la partie technique, pourra guider plus parfaitement et plus sûrement les mesures directrices générales. En outre, le personnel de l'autorité financière pourra être très-circonscrit, et les affaires de finances et de Régence proprement dites pourront être expédiées avec plus de vigueur et de célérité.

§. 972.

Ce que coûte l'administration des biens domaniaux, et par suite l'entretien des Chambres domaniales, n'ose pas être compté au nombre des dépenses publiques, mais fait partie des frais du produit que rapportent ces sources de recettes publiques. Car le revenu public des Domaines ne se compose que de l'excédant net qui reste déduction faite des frais d'administration, auxquels appartiennent indubitablement aussi les appointemens et tout l'état financier des Chambres domaniales. Avec son produit brut toute branche d'administration doit donc subvenir 1° à toutes les dépenses que nécessitent sa conservation et son exploitation, 2° aux frais que coûtent les Employés administratifs qui y sont occupés, et de plus concourir aux frais d'entretien de l'autorité préposée à la régie générale des Domaines, en proportion de l'étendue des affaires que cause l'administration de cette partie.

§. 973.

À l'aide des Chambres domaniales l'autorité financière doit se procurer une connaissance claire et précise 1° de la valeur d'achat de tout Domaine situé dans son département, et vendu, en totalité ou en partie, avec ou sans les droits, monopoles, privilèges etc. qui y sont attachés, 2° du

produit net que suivant un terme moyen il a versé annuellement au trésor, et qu'il y versera probablement encore par la suite, 3° des meilleurs modes possibles d'exploitation, et des avantages et inconvéniens qui en résultent pour le bien public; tout ceci, afin que les Domaines soient régis suivant les principes de l'économie politique.

§. 974.

Sous un pareil régime les Chambres domaniales entr'elles n'auront peut-être pas besoin d'une autorité centrale. Toute Chambre a son arrondissement assorti à ses forces et moyens, et qu'elle administre sous l'inspection de l'autorité financière, qui se compose de Conseillers dont chacun entend en même temps la partie technique de l'inspection de laquelle il a été chargé, et sur laquelle il doit faire rapport. Enrichi de ces connaissances, il est en état de communiquer en tout temps à ses collègues les données qui sont nécessaires pour arrêter des décisions supérieures par rapport au maintien ou au changement des modes d'exploitation des Domaines.

§. 975.

La connaissance du produit total de tous les Domaines et de leurs branches individuelles se concentre dans l'autorité suprême des finances, où aboutissent et refluent les résultats des connaissances ou lumières des autorités individuelles qui relèvent de cette autorité supérieure. Celle-ci n'a donc jamais besoin d'entrer dans les détails de l'administration domaniale, à moins que le contrôle, ou un grief ne l'exige indispensablement. Les moyens de juger sainement des griefs, et d'exercer convenablement le contrôle, l'autorité supérieure les puise toujours dans les autorités financières qui lui sont subordonnées, — autorités, où se trouvent recueillies toutes les données sur le mode d'exploitation et le produit, telles qu'elles ont été fournies par les

Chambres domaniales préposées aux biens ruraux, aux forêts et aux mines, et où l'on obtient une connaissance parfaite de chaque branche de la section au contrôle de laquelle elle est soumise.

Note. Suivant cette proposition les Chambres cessent d'être des autorités publiques, et ne sont que des intendances ou des bureaux d'administration qui se composent d'experts dont chacun possède une connaissance parfaite de sa partie. On n'exige pas de ces experts des connaissances générales d'économie politique. Il semble que par une telle séparation les Domaines seraient administrés, et mieux, et à meilleur marché.

§. 976.

Fonction des Chambres domaniales.

Voici quelles seraient les fonctions des Chambres domaniales:

1° Fonctions des Chambres préposées aux biens ruraux: a) la confection des cadastres de biens ruraux affermés ou administrés et de leurs dépendances, b) l'inspection sur l'administration des biens donnés à ferme, c) soin des bâtisses à opérer sur les biens ruraux, d) exécution des baux emphytéotiques, concessions, démembremens, séparations de communes, suppression des corvées, le tout consenti par les autorités supérieures; e) rapport à faire aux autorités financières sur l'administration de ces biens, comme en général sur tout ce qui pourrait importer à l'État de savoir.

2° En ce qui concerne les Chambres préposées aux forêts, leurs fonctions par rapport aux forêts, sont les mêmes que celles des chambres précédentes par rapport aux biens ruraux. Il n'en est pas autrement

3° des Chambres préposées aux mines. La fouille des minéraux dans leur arrondissement, l'établissement d'ouvrages nouveaux, l'utilisation des ouvrages déjà existans, en un mot toutes les fonctions des autorités

actuellement préposées aux mines leur restent, à cela près toutefois qu'elles n'osent procéder que d'après les instructions des autorités financières dont elles relèvent, et qui contrôlent toutes leurs opérations.

§. 977.

Principes suivant lesquels les autorités financières utilisent les Chambres domaniales.

Mais l'autorité financière n'apprécie l'utilité de ces Chambres que d'après le produit net qu'elles fournissent aux caisses publiques. Elle leur ôte tout bien-fonds qui ne rapporte pas dûment intérêt, pour le placer là où il donne un bénéfice net supérieur et où il agit plus favorablement sur la richesse nationale. Par cela même elle n'attache pas toujours la même importance au montant actuel du produit net. Posé même, d'un côté, qu'elle prévît la diminution imminente de ce produit net, si d'un autre côté elle entrevoit l'espérance sûre de retirer de cette source un plus grand revenu direct ou indirect, elle ne tiendra aucun compte de pertes momentanées, et ne fixera son attention que sur l'accroissement réel de la richesse nationale.

§. 978.

L'autorité financière envisage les Chambres domaniales uniquement sous le rapport de leur nécessité et de leur utilité, et ne les considère comme nécessaires et utiles qu'autant que sans elles les biens-fonds publics ne pourraient nullement servir aussi bien à augmenter les revenus publics. Mais s'il était constant que ces biens-fonds pussent être placés dans des relations où elles rapportassent à l'État le même revenu, ou peut-être même un revenu supérieur à celui qu'ils produisent sous l'administration des Chambres domaniales, le Gouvernement tendra à placer toujours plus de Domaines dans de pareilles relations plus avantageuses. Si tous les biens domaniaux se trouvent dans

des relations telles que leur revenu provienne uniquement de l'administration privée, les Chambres domaniales pourront dès-lors être tout-à-fait supprimées, ou pour le moins réduites à un personnel exigu, ce qui contribuera à simplifier davantage l'administration de l'État.

§. 979.

b) Droits régaliens.

Quant à l'administration des droits régaliens (§. 309 suiv.), elle se laisse tout aussi facilement, et même plus aisément encore, séparer des affaires publiques, et convertir en une pure affaire privée, soumise à la surveillance et au contrôle de fonctionnaires de l'État. Comme ces droits régaliens ne sont autre chose que des professions par lesquelles le Gouvernement veut se procurer une recette, soit en les exerçant lui-même, soit en les faisant exercer pour son compte, cette recette décidément sera d'autant plus grande, que le mode d'exploitation de ces professions se rapproche de l'industrie privée, parce que celle-ci est en principe toujours à meilleur marché et plus économique que l'exploitation publique des professions. En outre, le Gouvernement diminue par là ses affaires, avantage qu'il ne doit jamais perdre de vue lorsqu'il peut l'obtenir. Sous ce rapport, la maxime de l'État devra donc être de se débarrasser autant que possible de l'administration des Régales effectuée par des fonctionnaires publics, et de laisser exploiter ces Régales par des particuliers, en s'en réservant simplement l'inspection suprême et le contrôle, autant du moins que l'exige l'intérêt public.

Essayons de faire application de cette maxime à quelques Régales principales.

§. 980.

a) Droit de battre monnaie.

Que le monnayage opéré par des fonctionnaires publics revient beaucoup plus cher à l'État que lorsque cette industrie est exercée par des particuliers, c'est ce qui a déjà été suffisamment prouvé (§. 409 etc.). Et que d'affaires sont causées à l'État lorsqu'il se charge lui-même de la fabrication des monnaies, comme achat des métaux, essai des pièces, affinage, taille, ajustement, surveillance pour que rien ne soit détourné! Et que de personnes distinguées il emploie pour ces diverses opérations, et que d'appointemens considérables se trouvent sur l'état des Cours de monnaie! — L'État se débarrasse de toute cette multitude de fonctionnaires lorsqu'il abandonne le monnayage à l'industrie des particuliers. Toute cette masse de comptes sur les achats de métaux, sur les matériaux destinés à entretenir le feu, sur les bâtisses etc. cessent pour toujours et les bâtimens monétaires peuvent être vendus. De plus, que de travaux, de révisions de compte, de contrôles etc., sont épargnés non-seulement aux Cours des monnaies, mais aussi à d'autres autorités, dès que toute l'industrie monétaire est concessionnée à des fabricans privés contre le payement de certains pour cent! Dès-lors toute l'affaire du monnayage se réduit:

1° à choisir les fabricans monétaires, et à les astreindre par serment à leurs engagemens;

2° à déterminer au juste le titre monétaire qu'ils auront à observer, ainsi que les formes des pièces de monnaie, et à leur faire une loi de ne pas y contrevenir;

3° à convenir du salaire de monnayage pour toute sorte de monnaie, et du prix de chaque essai ou épreuve de l'or et de l'argent non-monnayés, et à faire de cette convention une loi;

4° à stipuler que chaque pièce de monnaie sera revêtue du signe du monnayeur, et que celui-ci sera

responsable de toute infraction aux règlemens monétaires;

5° à veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à ces règlemens.

6° Si le Gouvernement veut prélever à titre d'impôt un prix de monnayage, à prendre les mesures pour que toutes les monnaies soient par lui marquées du poinçon contre le prélèvement de l'impôt. Cette opération serait la seule affaire technique que dans le monnayage des pièces le Gouvernement aurait à faire exécuter sous son inspection immédiate. Mais qu'il serait préférable que le Gouvernement renoncât tout-à-fait à ce prix de monnayage, c'est-ce qui a déjà été démontré plus haut §. 403 — 416.

Note. Toutes les objections opposées au monnayage des pièces par des particuliers ont déjà été suffisamment réfutées dans ce qui précède (§. 411). La compagnie des Indes Orientales fait fabriquer toutes ses pièces de monnaie par des particuliers, et ses pièces sont les meilleures, les plus belles et les plus justes que l'on puisse voir. Jamais les particuliers n'oseront se permettre les opérations frauduleuses dont par malheur ne dépose que trop dans les temps passés l'histoire du monnayage des pièces par les Gouvernemens. En concessionnant le droit de battre monnaie, on pourrait accorder la préférence à ceux qui feraient les conditions les plus raisonnables, et qui se chargeraient de monnayer les pièces au prix de fabrication le plus modique, au minimum du remède etc. Dans cette opération on reconnaîtrait tôt ou tard combien les frais de monnayage baisseraient comparativement à ceux des Cours publiques de monnaie, et avec quel minimum du remède l'art monétaire, exercé avec adresse et intelligence, sait travailler. Beaucoup d'experts assurent que vu le degré de perfection auquel de nos jours l'art monétaire a été porté, il se trouverait beaucoup de fabricans qui ne demanderaient aucun remède, et que le remède n'est qu'un moyen d'alimenter la négligence des maîtres-monnayeurs, ou de leur ouvrir une voie de s'enrichir aux dépens du public.

§. 981.

β) Droit régalien des postes.

Dans beaucoup d'États l'administration de la Régale des postes est déjà abandonnée en grande partie à l'administration privée. En Angleterre, en France et ailleurs, le Gouvernement ne s'est réservé que l'inspection suprême sur la poste aux chevaux, laquelle il abandonne tout-à-fait à la concurrence de l'industrie des particuliers, en se contentant de prélever simplement un impôt auquel sont pareillement assujéties les autres espèces de voitures privées. Partout où un tel régime est en vigueur, les diligences ou chariots de poste sont arrangées bien plus commodément pour les marchandises aussi bien que pour les passagers. Les maîtres de postes aux chevaux sont poussés par leur propre intérêt à pourvoir à la commodité, à la sûreté, à la promptitude et à l'exactitude du transport des marchandises et des voyageurs, et au bon traitement des passagers, bien plus que cela ne peut être effectué par les postes royales et seigneuriales moyennant des règlemens de poste. — De pareilles institutions de postes privées se laisseront partout introduire. Et que la chose soit même praticable relativement à la poste aux lettres, c'est-ce que nous avons déjà fait remarquer dans la section qui traite des droits régaliens (§. 428). On comprend que par la renonciation de l'État à l'administration des postes une multitude d'affaires publiques serait supprimée, le personnel des fonctionnaires, diminué de beaucoup, et par suite l'administration publique simplifiée. Il ne reste dès-lors à l'État, quant à l'établissement des postes, a) qu'à donner un règlement qui dans l'intérêt public fixe les conditions relatives aux courriers et aux postes aux chevaux, b) qu'à veiller à la stricte observation de ces conditions, et à ce qu'on puisse remédier promptement et facilement aux griefs touchant leur infraction.

Note. Comme l'État sait au juste combien de bénéfice net lui rapporte par exemple la poste aux lettres, il pourrait

adopter ce bénéfice net comme montant du fermage de la poste aux lettres, et ordonner une enchère ou licitation, où il concéderait, sauf l'observation des règlemens de poste en vigueur, la tenue de la poste aux lettres à celui qui offrirait le tarif le plus bas du port. On prendrait donc pour base le tarif du port en vigueur, et l'on confierait la poste aux lettres à l'enchérisseur qui s'engagerait à s'en charger pour le plus bas taux du port.

Indépendamment de cette méthode l'État peut en adopter beaucoup d'autres pour se débarrasser de l'administration onéreuse des postes, et la confier aux mains des particuliers sans préjudicier aux avantages que la nation retire de l'établissement des postes.

§. 982.

γ) Droit régalien sur les salines.

Dans beaucoup de pays la fabrication et le débit du sel constituent une affaire très-détaillée de l'État. Nous avons déjà prouvé dans la théorie des Domaines (§. 299), et des Régales (§. 379), qu'habituellement le sel est fabriqué à bien meilleur marché par les particuliers que par l'État. En renonçant à l'exercice en propre de cette industrie, l'État simplifie par conséquent son administration. Il en est tout-à-fait de même du commerce de sel, que dans beaucoup de pays l'État exerce par voie de monopole, voie par laquelle il se procure un revenu considérable. Or l'amodiation d'un pareil monopole serait déjà d'un grand avantage pour la simplification de l'administration publique, en raison de ce que le Gouvernement se débarrasserait par là d'une foule d'affaires, sans perdre en rien sur sa recette. Mais il serait bien plus préférable que l'État déclarât libre le débit du sel, et qu'en retour il perçut un modique impôt sur le sel provenant des salines, et sur le sel étranger importé dans le pays. Que si par là l'État ne recouvrait peut-être pas la haute somme que son monopole du sel lui avait procurée jusqu'ici, en revanche, les bas prix du sel feraient prospérer beaucoup d'autres branches d'industrie qui par le

produit des impôts dont elles sont frappées dédommageraient l'État des profits perdus sur la recette du sel, — avantage auquel il faudrait ajouter a) celui de la plus grande consommation du sel, laquelle se ferait dans l'économie rurale et dans d'autres professions en raison du bas prix du sel, b) celui de faire cesser la contrebande. De ces deux circonstances il résulterait que le tarif exigu serait payé d'une quantité de sel beaucoup plus grande que ne l'est actuellement celle sur laquelle se paye le tarif plus élevé.

Note. Qu'en Prusse, de tous les États peut-être le plus économique, la fabrication du sel ne rapporte pas à beaucoup près à la Couronne autant qu'aux fabricans privés, c'est-ce qui résulte clairement de ce que les salines royales, d'après leurs propres données (auxquelles d'ailleurs on peut objecter encore bien des choses), évaluent à peine à 9 écus le bénéfice net d'un laste de sel, tandis qu'à égalité de prix de vente, et sous des conditions de fabrication beaucoup plus onéreuses, les fabriques privées gagneraient un bénéfice de fabrication bien supérieur. Le budjet des exercices 1820 — 1821 constate que les fabriques de l'État ne gagnent pas au delà de la somme que nous venons d'énoncer. Dans ce budjet la recette provenante de la fabrication du sel est calculée à raison de 345,000 écus. Or comme les États Prussiens fabriquent à peu près 40,000 lastes, le calcul ne donne guère par laste un profit plus considérable. Ainsi, en donnant ses salines à ferme, l'État devrait nécessairement pouvoir retirer une rente supérieure, et il serait en outre débarrassé de toute la régie. Quant au monopole du débit du sel, son exercice cause à l'État beaucoup plus d'affaires. Sans doute, il ne serait guère possible de retirer du commerce libre du sel la même somme que l'État retire actuellement de son monopole. Car dans le susdit budjet la recette provenante de ce monopole est portée à 3,800,000 écus. Cette recette considérable on l'obtient en vendant à raison de 150 écus le laste de sel dont le prix de fabrication revient à peu près à 34 écus. Or comme sur les côtes on importe par voie de contrebande de grandes quantités de sel de mer, et que depuis la hausse du prix du sel, il se fait de la manière la plus étrange un commerce interlope très-animé de sel du pays, on conçoit combien cette charge

doit peser sur ceux qui l'acquittent en payant le prix intégral du monopole. Dans la section suivante nous aurons occasion de faire voir quel impôt le selpeut supposans que la contrebande en soit encouragée.

§. 983.

De pareilles réformes par rapport aux grandes fabriques et monopoles de l'État une fois heureusement commencées, l'émancipation des professions d'une moindre importance, exploitées exclusivement par l'État, pourrait suivre aisément. L'État serait dès-lors exempt de tout exercice des professions industrielles. Ses affaires se réduiraient dès-lors

1° *par rapport aux biens domaniaux*,

a) à veiller à ce qu'aucun bien domanial ne soit détérioré, ou rendu incertain quant à son titre de propriété, ou divisé, et essentiellement changé dans sa substance;

b) à percevoir les rentes qui en proviennent;

c) à amodier, temporairement ou emphytéotiquement, à concéder de toute autre manière, ou enfin à vendre les biens domaniaux échus par la suite, ou devenus productifs avec le temps, ainsi que nous l'avons fait voir dans le chapitre des Domaines;

2° *par rapport aux Régales*,

a) à amodier ou concéder de toute autre manière celles qui restent encore à l'État;

b) à veiller à l'observation des conditions et lois établies à l'avantage du Gouvernement et de la nation;

c) à prélever les rentes des fermiers ou d'autres charges dont ils ont été frappés.

Toutes ces affaires pourraient d'autant plus être exécutées par les autorités ordinaires de finances et de police qu'on leur a ôté un si grand nombre d'occupations attachées jusqu'ici à la régie en propre de ces objets.

§. 984.

2° Séparation de l'administration générale d'avec l'administration spéciale des finances. (Voir le §. 967 et 969.)

Pour régler convenablement et simplifier autant que possible l'administration des finances, il sera nécessaire avant tout de séparer les besoins de la société entière d'avec ceux des parties individuelles de la société (§. 966. 967). Pour cet effet on divisera avec intelligence le royaume en communes, bailliages, cantons et provinces, qui tous devront être autant de sections financières, dont chacun jouira de sa propre et spéciale administration des finances.

Note. Les sections politiques du pays doivent en même temps être utiles aux autres divisions du royaume sous le rapport des finances, de la police, de la Justice et de la politique. Il faut surtout avoir égard à ceci dans toute nouvelle organisation des divisions du royaume, comme aussi à ce que l'on comprenne dans les divisions les districts qui ont le même intérêt de commerce.

§. 985.

On distinguera dès-lors les besoins particuliers de chaque section, ainsi qu'il suit:

1° besoins locaux et communaux,

2° besoins des bailliages,

3° besoins des cantons ou arrondissemens,

4° besoins provinciaux,

5° besoins généraux du pays.

§. 986.

a) Besoins locaux et communaux.

Aux besoins locaux et communaux appartiennent:

1° l'entretien des Églises, des écoles, des puits, des horloges communaux, et des biens-fonds exclusivement destinés à l'utilité de la commune,

2° l'entretien du pavé et des hôpitaux de la commune, des établissemens pour les pauvres de l'endroit, des

chemins communaux qui ne sont pas des chemins publics, de l'éclairage de la ville, des pompes à feu et des établissemens pour la propreté des rues,

3° l'entretien de l'autorité locale, en tant qu'elle n'est destinée que pour les affaires de la commune, par exemple, des magistrats des villes, des maires de village, des administrateurs des finances communales,

et en général, tout ce qui est spécialement nécessaire et utile à l'administration publique de la commune.

Note. On peut aussi ne compter au nombre des besoins particuliers de la commune que ceux qui sous des circonstances différentes exigent des sommes différentes, mais ce qui partout réclame une dépense égale peut très-bien être considéré comme besoin général de l'État, quoiqu'il soit dépensé dans les endroits particuliers. — Ainsi par exemple une ville peut exiger beaucoup de dépenses pour se garantir des inondations, ou bien elle peut consacrer beaucoup de sommes à ses commodités, ses plaisirs, ses réjouissances, et divertissemens. Il est juste qu'elle seule supporte ces dépenses. Pourquoi des communes qui, en raison de leur position, ou parce qn'elles se restreignent, ont peu de besoins, seraient-elles tennes de concourir à satisfaire aux besoins supérieurs d'autres communes? Une ville ne doit avoir des maisons de comédie et d'opéra, des enceintes de marbre granitelle autour des rivières qui la traversent, ou des enclos enjolivés autour des bords, des ponts magnifiques etc. que lorsqu'elle peut de ses propres ressources faire face à ces dépenses. Il est souverainement injuste d'y faire concourir des Sujets qui n'appartiennent pas à ces communes, et qui vivent peut-être à plusieurs centaines de lieues de ces communes. Une capitale attire déjà vers elle assez d'argent étranger, parce que beaucoup de personnes y cherchent leur plaisir. Astreignez ces étrangers à concourir pendant leur séjour dans cette-ville à son embellissement. Le paysan de l'Alsace, de l'Ukraine ou de la Lituanie doit-il se priver de la poule au pot, et sacrifier ses épargnes faites à la sueur de son front, pour qu'à Paris, Petersbourg ou Berlin des gens riches puissent avoir l'agrément de se promener sur de larges trottoirs, de jouir de la contemplation de belles décorations etc.? L'argent qui aurait suffi

aux frais d'un pavé commode, les villes des provinces doivent-elles l'envoyer dans la capitale, pour qu'elle puisse faire parade de bâtimens magnifiques? — Au contraire les dépenses pour les Gardes de police, pour la Gensd'armerie, quoiqu'elles ne soient faites que dans l'intérêt des communes, peuvent être payées de la caisse générale. Car ce genre de besoins est à peu près le même pour chaque nombre de lieues, et profitent à chacun dans une proportion égale.

§. 987.

b) Besoins de l'État, des provinces, des cantons.

C'est sous ces différens aspects que la sphère des besoins de l'État, des cantons, des provinces se laisse ou ressérer ou étendre davantage. Car ou bien on peut ne considérer comme besoin spécial du bailliage, du canton, de la province, que ce qui dans chacune de ces sections est exclusivement et spécialement nécessaire, comme par exemple, lorsque la nature physique de chaque bailliage, canton ou province exige des digues particulières ou des mesures contre les inondations, les débordemens des rivières etc., ou bien on peut mettre sur le compte de chaque bailliage, de chaque canton, et de chaque province, toute l'administration que nécessite chacune de ces sections. Dans ce dernier cas chaque bailliage, chaque canton aurait donc à pourvoir à l'entretien des tribunaux cantonaux, et de tout ce qu'exige leur activité, tel par exemple que les maisons de correction, comme aussi de tous les Employés administratifs des bailliages et cantons; chaque province aurait à se charger de l'entretien des Cours de Justice provinciales, de celui de tout le personnel des autorités administratives instituées dans les provinces, et de tout ce qu'exige la réalisation dans la province des dispositions du pouvoir exécutif. Cette répartition se recommande sous plus d'un rapport dans un grand royaume qui compte un grand nombre de provinces fort distantes les unes des autres, lesquelles diffèrent entr'elles quant à leur bien-être, de façon que l'une peut

pourvoir convenablement à ses besoins à bien meilleur marché, et peut-être d'une manière toute différente. En outre, il semble que lorsque chaque bailliage, chaque canton, chaque province régit soi-même toute son économie publique, on peut porter plus d'attention aux affaires qui les concernent particulièrement, et y attacher un plus grand intérêt. Enfin les sommes qui une fois se versent immédiatement dans les caisses d'une administration spéciale, sans passer par les caisses générales de l'État, ne se laissent pas soustraire aussi aisément à leur destination que lorsque les institutions spéciales doivent premièrement attendre leurs fonds des caisses de l'État.

§. 988.

Sous le régime d'une pareille répartition de l'administration publique en général, et de l'administration financière en particulier, il ne restera pour l'administration générale du pays que fort peu de chose; elle sera donc ramenée ainsi à la plus grande simplicité possible. Dès-lors les besoins financiers généraux se réduiront, 1° à ce que coûtent l'inspection suprême et générale, et le contrôle de toutes les administrations des communes, cantons et provinces, 2° aux dépenses spécifiées dans le second livre, en tant qu'elles servent à satisfaire à des besoins généraux du pays, telles que celles qui se rattachent au pouvoir souverain, aux autorités centrales de Justice, de police et de finances, au personnel qui en relève et que nécessitent l'inspection et le contrôle de l'administration spéciale dans les provinces, cantons ou communes, l'administration des Domaines et Régales; de plus aux établissemens d'instruction publique, tels qu'académies, universités, écoles polytechniques, et autres institutions scientifiques particulières, enfin à tout l'état militaire. Même la répartition et la perception des impôts généraux peuvent être abandonnées aux communes, en sorte que sous ce rapport il ne reste à l'administration générale que le soin de

recueillir les sommes rassemblées dans chaque commune, ainsi que l'inspection suprême, et le contrôle de toute l'affaire.

§. 989.

3° et 4° *Régularisation convenable de l'inspection et du contrôle suprême en fait de finances.*

Sous un pareil régime de l'administration financière l'aperçu et le contrôle du tout et de chaque partie individuelle se laissent pareillement régulariser avec facilité. Les autorités financières suprêmes inspectives et directrices se composent de l'autorité centrale des finances et des autorités qui dans chaque province lui sont subordonnées. Par ces dernières autorités toutes les données nécessaires pour apprécier convenablement l'économie financière de tout le royaume se concentrent dans l'autorité centrale. De ces autorités provinciales relèvent les Chambres domaniales, ainsi que les receveurs et payeurs qui dans les cantons, bailliages et communes perçoivent et payent la recette et la dépense générales. C'est d'elles que ces Chambres, receveurs et payeurs reçoivent tous les ordres, et c'est à elles qu'ils présentent tous leurs comptes pour y être revus et apurés. Ces mêmes autorités financières provinciales contrôlent et surveillent toutes les autres autorités préposées aux provinces, cantons, bailliages et communes, et qui sont chargées de l'administration financière de chacune de ces sections. Ce contrôle se borne à comparer les résultats des comptes de ces autorités avec les lois, et à examiner les griefs et dénonciations auxquels chaque administration spéciale donne lieu. L'examen des comptes relatifs aux finances des communes, bailliages, cantons et provinces peut être laissé aux députés des communes, cantons et provinces.

Note. Partout ou moins de sous-sections sont nécessaires l'administration en est simplifiée davantage.

SECTION DEUXIÈME.

De la juste répartition des charges publiques, et principalement des impôts.

§. 990.

Difficultés attachées à la juste répartition des impôts.

Le Gouvernement ne peut jamais savoir, et c'est-ce qui a été suffisamment établi par les considérations qui précèdent, s'il répartit les impôts avec justice et égalité, du moment qu'il ne les règle pas sur la mesure du revenu net ou de la rente de chacun. Cette méthode d'imposition suppose donc que le revenu net ou la rente de chaque individu soit connu. Or comment l'autorité peut-elle parvenir à une pareille connaissance?

§. 991.

Dans ce qui précède (§. 464 — 512) nous avons, il est vrai, suffisamment signalé les marques distinctives du revenu net, mais la difficulté consiste à les appliquer aux occurrences particulières, et à constater de fait le montant du revenu net de chacun.

§. 992.

Plus on approfondira ceci, et plus on sera forcé de reconnaître qu'une vérification exacte de ce point par rapport à chaque individu est pour l'État un problème qu'il ne saurait jamais résoudre parfaitement, et qu'à cet égard l'État doit se contenter de suppositions qui jamais ne le transportent hors du domaine de la vraisemblance.

§. 993.

Par ce motif l'État doit pour le moins établir ses suppositions de manière qu'il soit sûr de ne supposer à personne un revenu net trop considérable. En outre, les rentes doivent être comparées entr'elles suivant le degré de leur sûreté, de leur permanence, et de la solidité de leur source ou de leur fondement, et partout où elles présentent moins de sûreté, de durée, et de solide fondement, il faut adopter un moindre terme moyen du prix de la rente que là où le contraire a lieu. Mais à cet égard il est pareillement presque inévitable que le revenu de beaucoup, et même de la plupart des contribuables, n'excède la somme que l'État leur suppose.

§. 994.

Nécessité indispensable d'un impôt sur les consommations pour la juste répartition des charges publiques.

Si l'État voulait établir les impôts uniquement d'après ces suppositions, il est évident que la plupart des contribuables seraient imposés dans une proportion trop exigue; et si la somme rassemblée d'après une échelle, qui impose modérément ceux dont le revenu net coïncide en réalité avec celui que lui suppose l'estimation, ne suffisait pas à subvenir aux dépenses publiques, et que par conséquent il fallût adopter une échelle d'imposition plus large, ceux qui de fait ne possèdent pas plus de revenu que ne leur en suppose l'estimation publique seraient imposés outre-mesure, tandis que ceux qui jouissent d'un revenu supérieur à celui qu'énonce l'estimation, le seraient trop peu. Par ces motifs, il faut imaginer des méthodes par lesquelles l'impôt puisse pareillement atteindre le revenu que les principes sur lesquels l'État fonde ses suppositions ne mettent pas en évidence, mais qui pour cela n'en existe pas moins.

§. 995.

Ceci n'est possible que par l'adoption d'un impôt que sont forcés de payer les contribuables principalement dont le revenu réel est supérieur à celui que dans l'imposition l'État a pris pour base, impôt auquel en revanche il serait facile à ceux qui ne jouissent pas d'un aussi grand revenu de se soustraire par voie légale.

§. 996.

Par ce qui précède (§. 686 etc.), nous avons déjà vu que les impôts sur les consommations possèdent toutes les propriétés d'un impôt de cette espèce. Car on est fondé à supposer, qu'en thèse générale, certains articles ne pourront être consommés, ou ne le seront pas habituellement par celui qui ne dispose pas d'un revenu net déterminé. Par cela même la consommation de maints articles peut être considérée comme un indice de l'existence probable d'un revenu net déterminé. Les impôts sur les consommations ne sont par conséquent conformes aux principes d'une véritable imposition qu'autant qu'ils sont des impôts indirects sur le revenu net ou la rente. Ils doivent donc être choisis et précisés davantage d'après ce principe.

§. 997.

Il suit de là que toutes les autres espèces d'impôts établis sans égard au revenu net, et assis sur les têtes, sur les qualités personnelles, ou sur toute autre base qui ne dénote ni directement ni indirectement un revenu net déterminé, sont de fort mauvais impôts, des impôts dénués de principes, par cela même très-répréhensibles, et par rapport auxquels la science des finances ne peut établir nulles règles.

§. 998.

Problèmes à résoudre dans cette section.

Dans cette section nous aurons donc à résoudre les problèmes suivans:

1° d'après quels principes faut-il constater le véritable revenu net?

2° Comment peut-on établir les impôts sur les consommations de telle sorte que l'on soit sûr qu'ils puissent être payés du revenu net, ou en d'autres termes: Comment s'y prendre pour faire de l'impôt sur les consommations un impôt indirect sur le revenu?

3° Comment des étrangers peuvent-ils être astreints à contribuer à l'impôt sur les consommations?

I.

De la vérification du revenu net des contribuables, et de la répartition de l'impôt sur le revenu, faite en conséquence de cette vérification.

§. 999.

Rôle ou cadastre d'impôts, et ses différentes espèces.

Nous avons ramené ci-dessus (§. 587) toute rente ou tout revenu net aux classes suivantes:

1° rente immobiliaire,

2° rente de capitaux,

3° rente industrielle, qui se divise en

a) rente industrielle personnelle,

b) rente industrielle personnelle et réelle.

On connaîtra par conséquent le revenu annuel de chacun, quand on sait combien il tire par an de l'une ou de l'autre de ces rentes, ou de toutes ensemble. Comment donc vérifie-t-

ou 1° la rente immobiliaire, 2° la rente de capitaux, 3° la rente industrielle de chacun?

§. 1000.

La désignation des objets d'imposition et de la taille assise sur leur produit s'appèle *le rôle* ou *cadastre*. Il peut donc exister un rôle ou cadastre pour les trois espèces de rentes. Le problème à résoudre dans ce chapitre-ci consistera par conséquent à indiquer les principes suivant lesquels on peut confectionner un rôle ou cadastre parfait pour chaque espèce d'imposition de rente.

A.

De la rente immobiliaire.

§. 1001.

Ses différentes espèces.

La rente immobiliaire se compose 1° de la rente foncière, 2° de la rente des maisons. La première est très-diverse, et par cela même constatée d'après des indices fort différens. Nous n'en examinerons ici que les espèces les plus éminentes et les plus habituelles. Il faut y compter 1° la rente de biens ruraux, tels que champs, prairies, jardins, forêts et autres objets compris ordinairement dans les biens ruraux, 2° la rente des mines, 3° la rente des salines.

§. 1002.

1° *Rente foncière Moyens de la constater.*

La première condition d'un cadastre pour la rente foncière (§. 1000) est indubitablement une désignation exacte des biens-fonds qui existent dans le pays, désignation qui doit contenir une description fidèle de leur étendue et de leur nature, telle que l'exige l'intérêt de l'imposition.

§. 1003.

De pareilles descriptions peuvent se fonder

1° sur les indications et aveux des propriétaires fonciers,

2° sur des estimations officielles, faites d'après des indices déterminés, qui dénotent la rente avec probabilité, ou à un degré plus ou moins certain,

3° sur d'exacts arpentages et des vérifications soigneuses du produit net de chaque bien-fonds, opérations faites avec tous les moyens qui conduisent à une connaissance la plus vraisemblable de ce produit net.

§. 1004.

a) Par aveux ou indications des propriétaires fonciers.

Les propres aveux ou indications des propriétaires ne procureront généralement parlant qu'une connaissance très-imparfaite de l'étendue et du produit net des biens-fonds. Car 1° beaucoup de propriétaires ne connaissent pas au juste la mesure de surface de leurs biens-fonds, ni ne tiennent des livres de compte assez exacts pour qu'ils puissent eux-mêmes distinguer leur produit brut d'avec leur produit net; 2° peu d'entr'eux ont envie de faire connaître aux autorités la véritable étendue et le vrai produit net de leurs biens-fonds, vu qu'ils souhaitent les soustraire autant que possible à l'imposition, et que par ce motif même ils ne sont que trop portés à en rapetisser la grandeur ainsi que le produit. Partout où les impositions foncières sont basées sur de pareils aveux des propriétaires, on peut compter que les plus grandes inégalités et inexactitudes y ont lieu. Sous un tel régime l'homme probe et consciencieux est imposé outre-mesure au profit des hommes sans conscience, et même parmi ces derniers une parfaite égalité d'imposition ne saurait être atteinte, parce que tous ne cachent pas dans la même proportion la véritable nature de leurs biens-fonds.

Note. Dans beaucoup de pays l'impôt foncier a été pendant long-temps fondé sur les indications des propriétaires, surtout les biens des Nobles et du Clergé dont les possesseurs indiquèrent le produit *sub fide nobili et sacerdotali.*

§. 1005.

b) Par estimation d'experts.

On crut arriver plus sûrement au but en faisant estimer par des experts d'après des marques empiriques l'étendue et le produit des biens-fonds. Pour atteindre à l'impartialité dans cette estimation:

1° on prit pour taxateurs des personnes qui non-seulement possédèrent en général les connaissances et dextérités nécessaires pour cette opération, mais qui connurent aussi spécialement les biens-fonds à estimer, et qui ne purent être soupçonnés de partialité. On choisit donc habituellement les taxateurs parmi les économes intelligens du voisinage, qui avaient déjà prouvé qu'ils connaissaient les moyens de se procurer une connaissance convenable de l'étendue et du produit d'un bien-fonds.

À ces taxateurs

2° on associa des commissaires de la magistrature possédant assez de connaissances et d'aptitude pour diriger et contrôler l'opération des taxateurs, et l'on prit finalement en considération

3° les aveux et indications des propriétaires fonciers, auxquels on permit d'assister à l'opération des taxateurs, et à présenter des objections là où ils crurent être lésés.

§. 1006.

De pareilles estimations peuvent approcher de la vérité, notamment

1° lorsqu'il existe déjà par rapport au district en question de bonnes cartes qui font connaître, du moins

en grand, le contenu de pieds carrés des terres à estimer, de telle sorte qu'en défalquant le contenu de pieds carrés des terres non à estimer, on sait au juste combien de terre cultivée il reste encore à estimer. Si dès-lors la somme d'arpens des pièces de terre individuellement estimées coïncide avec le nombre d'arpens de terre défrichée qu'indique la carte, ce sera là une marque qu'en somme l'estimation de la surface a été assez exacte;

2° lorsque beaucoup de biens-fonds ont déjà été individuellement arpentés sans que les taxateurs le sussent, et que l'estimation concorde avec le résultat de l'arpentage;

3° lorsque l'estimation de la rente de ces biens-fonds se fonde sur plusieurs baux conclus dans le même district, et que comparée avec le terme moyen des valeurs d'achat, elle est égale à l'intérêt usité et légal de ces valeurs, de manière par conséquent que la ferme des biens-fonds, et les valeurs d'achat de biens-fonds d'un même genre, servent dans l'estimation de points de départ.

§. 1007.

c) Par arpentage joint à l'estimation du produit net.

Cadastre des biens-fonds.

Toutefois il n'est possible de se procurer un cadastre parfait autant qu'il peut l'être qu'au moyen, 1° d'un mesurage exact et détaillé de tous les biens-fonds individuels, 2° d'une estimation méthodique de leur produit net.

§. 1008.

Comme la confection d'un pareil cadastre coûte des frais, des peines et des travaux très-considérables, et qu'on a à lutter contre de grandes difficultés pour le porter à sa perfection, il est à plus forte raison nécessaire, quand on

en a une fois entrepris le travail, d'en exécuter la tâche de telle sorte, que l'ouvrage puisse servir pendant plusieurs siècles, et que les changemens nécessaires puissent y être faits par la suite avec facilité. Et par cela même que la confection d'un bon cadastre est l'entreprise la plus difficile, et pourtant aussi très-utile non-seulement en matière d'imposition, mais aussi sous plusieurs autres rapports, nous allons en donner une idée à la fois succincte et claire.

§. 1009.

Élémens d'un bon cadastre.

Les élémens d'un bon cadastre sont:

1° une connaissance parfaite de l'aire ou de l'étendue de chaque bien-fonds;

2° un tel mode de régularisation de cette connaissance, que chaque changement dans l'étendue et la culture des biens-fonds individuels puisse être annoté, et que ces notions puissent être continuées et poursuivies de manière que tous les matériaux nécessaires pour présenter itérativement l'état effectif du district, tel qu'il s'est formé par les changemens, existent au complet en tout temps;

3° une connaissance aussi parfaite que possible du produit net.

§. 1010.

1° Connaissance de l'étendue.

On ne parvient à bien connaître l'aire ou l'étendue de chaque bien-fonds que par un arpentage exact. Pour que cet arpentage acquière une base solide et un haut degré de perfection, il faut qu'il ait été précédé d'un mesurage trigonométrique de tout le pays.

§. 1011.

Un pareil mesurage nécessite une triangulation de tout le pays, proportionnée à son étendue, suivant une échelle plus ou moins grande, et de manière que les dernières cartes spéciales de cette espèce contiennent des carrés d'une lieue ou d'une demi-lieue carrée. Par là on parvient savoir au juste combien d'arpens sont contenus dans chaque canton, bailliage, commune ou district. On possède donc de la sorte un module suivant lequel on peut apprécier l'exactitude des notices et données existantes jusqu'ici.

Note. Une pareille levée trigonométrique fournit des cartes qui malgré tous les changemens politiques des pays conservent une base inaltérée. Car elle part de points naturels, solides, et immuables, à défaut desquels elle doit s'en créer d'artificiels, ou garantir suffisamment ceux qu'elle a choisis (par exemple par des collines artificielles, par la plantation de chênes et d'hêtres qui restent sur pied pendant plusieurs siècles). Ainsi, quelque nouvelles divisions politiques que subissent dans le cours du temps les provinces et cantons, la carte n'en indique pas moins toujours le nombre d'arpens ou de verges carrées que contient chacune de ces divisions.

§. 1012.

Importe-t-il, pour obtenir un parfait cadastre, de poursuivre ultérieurement le mesurage, le mieux sera d'entreprendre chaque canton l'un après l'autre.

Dès-lors

1° on dressera dans une plus grande proportion une carte de chaque canton, exacte et divisée par carrés qui contiennent à peu près 4—5000 arpens. Sur cette carte devront être tracées et mesurées au juste, d'après leur distance, les frontières et les sections politiques plus exigues (tels que bailliages, mairies etc.) avec tous les fleuves, lacs, villes, bourgs, villages etc.

2° D'après cette carte on confectionnera dans une proportion encore supérieure des cartes spéciales de

chaque bailliage de ce canton, et sur lesquelles se trouvera représenté tout ce qui peut faciliter la connaissance particulière du sol. Ces cartes marqueront spécialement les délimitations des communautés contenues dans le bailliage.

Après quoi l'on procède

3° à la confection de cartes topographiques de chaque commune. Ces cartes font voir a) les frontières de la commune, lesquelles on marque sur les champs par des points fixes, ou existans dans la réalité, ou récemment confectionnés, b) les différens champs appartenans à cette commune, ainsi que leur lisière déterminée, toutes les pièces de terre plus grandes et qui sont improductives, tels que landes ou bruyères, marais, forêts, qui appartiennent à l'État, à la commune, ou à de grands biens-fonds, toutes ces pièces mesurées d'après le nombre de leurs arpens, c) tout ce qui est champ défriché, prairies et pâtis, étangs, chemins etc. doit être signalé par des couleurs différentes.

4° Finalement on confectionne les cartes des finages, territoires ou districts, — cartes sur lesquelles se trouve marquée chaque parcelle individuelle, c'est-à-dire chaque pièce compacte et continue de propriété foncière, individuellement mesurée avec indication du nombre de ses arpens, verges, ou perches, du numéro qu'il porte dans le district, et même du nom du possesseur. Les cartes topographiques des villes et villages, ou bien sont confectionnées séparément, ou sont transportées, si elles sont exigues, sur les cartes des finages, avec maisons, jardins et champs; des bâtimens isolés, hameaux, moulins, tavernes etc. sont individuellement représentés sur les dites cartes avec indication de l'espace qu'ils occupent. Sur ces cartes les arpenteurs laissent encore de l'espace vide pour marquer, estimation préalablement faite, le degré

de bonté du sol. Les parcelles sont-elles grandes et se composent-elles de parties hétérogènes, telles que champs, prairies, bois etc., ces dernières sont pareillement mesurées chacune en particulier, en sorte que par là est opérée en même temps toute division qu'à l'avenir on pourrait faire de ces parcelles.

§. 1013.

La justesse ou l'exactitude des arpentages est confirmée par un contrôle bien organisé. Par ce moyen est donc vérifiée au juste l'aire ou l'étendue de surface de chaque province, de chaque arrondissement de régence, ou de bailliage, de chaque finage, et de chaque parcelle individuelle de terre, en sorte que la somme de l'étendue de toutes les parcelles de terre doit être parfaitement égale à l'étendue de tout le finage, celle de l'étendue des finages à l'étendue du territoire communal, celle de l'étendue des communes à l'étendue du bailliage etc.

§. 1014.

Les avantages d'un pareil arpentage consistent:

1° en ce que la connaissance de l'étendue géographique de tout le pays est assurée pour des siècles, celle de l'étendue géographique des provinces, arrondissemens de régence, bailliages, communes, finages, pour aussi long-temps que ces divisions politiques ne changent pas. Et même lors d'une nouvelle division du pays, il est facile de fixer l'étendue de chaque section sans qu'il soit besoin de recourir à un nouvel arpentage.

2° En ce que l'État, et chaque propriétaire, connaissent au juste l'étendue et les limites de leur possession territoriale, que l'un et l'autre peuvent aisément, et sans grands frais, s'en procurer une carte topographique spéciale, qu'il est presque impossible que des contestations puissent s'élever au sujet de l'étendue

et de la grandeur des biens-fonds, et que s'il en naît on est à portée de les aplanir sur le champ en consultant les cartes des finages.

3° En ce que dans la répartition des contributions foncières, une erreur, du moins quant au nombre d'arpens et de perches, n'est presque plus possible, que par conséquent il existe pour le moins un élément qui empêche la répartition inégale des impôts.

§. 1015.

L'unique changement que subissent ces cartes concerne celle des finages, laquelle représente les parcelles territoriales. Car comme ces dernières 1° changent fréquemment de propriétaire, que 2° une de ces parcelles est souvent divisée en plusieurs, et que plusieurs sont parfois réunies et confondues en une seule, les anciennes cartes n'indiquent pas d'une manière continue les mutations qui résultent de ces circonstances; elles ont donc besoin d'être changées de temps à autre.

§. 1016.

2° Conservation de la connaissance de l'étendue malgré les changemens.

Pour donner pareillement sous ce rapport la plus grande solidité possible au cadastre, et pour faciliter l'insertion de tous les changemens qui se passent dans les possessions territoriales, on peut

1° arranger les cartes des finages de manière qu'elles soient divisées en carrés, dont chacun contient un certain nombre d'arpens, marqués de chiffres romains, suivant l'ordre dans lequel ces arpens sont situés à côté ou après les uns les autres. Ces chiffres restent invariables et indiquent la somme des arpens des parcelles territoriales situées dans les limites de chaque carré.

2° Ces parcelles sont dès-lors chacune marquées de chiffres arabes, ou si on le juge plus convenable, du nom du propriétaire.

3° Chaque parcelle est annotée dans le livre de finage a) avec le chiffre romain du carré dans lequel elle se trouve, b) avec le chiffre ou le nom dont elle a été marquée dans le carré. C'est sous ces dénominations qu'elle figure dans le livre de finage, malgré tous les changemens qui peuvent naître dans ses rapports de propriété, aussi long-temps du moins que la contribution foncière n'est pas soumise à une révision.

4° Les changemens qui dans l'intervalle se passent dans les rapports de propriété de ces parcelles, sont annotés ainsi qu'il suit:

a) Les ventes et achats de parcelles indivises sont inscrits dans des livres accessoires, aux noms et aux numéros desquels le livre de finage renvoie.

b) Les parcelles sont-elles aliénées pièce par pièce, il importe de mesurer spécialement les biens-fonds divisés ou démembrés, de pouctuer la division ou le démembrement sur la carte du finage, et de tracer dans un livre accessoire succursal ou supplémentaire un dessin de chaque pièce démembrée. — Ceci sert à renouveler la carte des finages dès que la nécessité l'exige ou que la loi l'ordonne, sans qu'il soit besoin de procéder à un nouvel arpentage des parcelles. Car cet arpentage a déjà été fait à chaque changement; il suffira donc de tracer sur la nouvelle carte des finages les dessins et plans que contient le livre supplémentaire. Il ne s'opère donc de changement que dans la répartition et non dans le nombre des arpens contenus dans le finage. Par la tenue continue du livre supplémentaire, il existe donc tant de matériaux parfaits de nouvelles cartes de finage

qu'elles peuvent, sans grande peine, être chaque jour nouvellement confectionnées. Le renouvellement de la carte n'est autre chose qu'une nouvelle fixation des lisières, car un nouveau changement dans cette partie du cadastre laquelle détermine l'étendue géographique, sous les circonstances présupposées n'est jamais nécessaire.

§. 1017.

3° Connaissance du produit net. Maxime fondamentale qui doit servir de base à sa vérification.

Par l'ordre de choses que nous venons de décrire la première et seconde condition de la confection d'un parfait cadastre (§. 1009), savoir, la connaissance de l'étendue des pièces individuelles de la propriété foncière, et le maintien de cette connaissance, malgré les changemens qui se passent dans la division ou l'aliénation des biens-fonds, sont remplies au mieux. Les erreurs possibles dans un pareil exact arpentage sont à peu près nulles. Mais il s'en faut beaucoup que la troisième exigence d'un bon cadastre (§. 1009), savoir, la connaissance du produit net de chaque pièce individuelle, puisse être rapprochée autant de la certitude géométrique. Relativement à ce point il faut se contenter de la simple probabilité, et les erreurs dans les jugemens portés sur l'égalité du produit net des différentes pièces territoriales ne sont absolument pas à éviter.

§. 1018.

Par cela même la maxime fondamentale dans l'estimation doit être, *d'admettre le produit net de chaque pièce plutôt trop bas que trop haut*, afin d'être sûr de n'imposer personne plus que de raison.

§. 1019.

Personnes en état de le vérifier.

On ne peut choisir pour estimateurs que les personnes qui

1° possèdent des notions claires et distinctes sur le produit net des biens-fonds;

2° qui connaissent au juste et en détail le local, et toutes les relations des pièces à estimer;

3° qui sont en possession des faits nécessaires pour constater le produit net des biens-fonds;

4° qui sont impartiales, et n'ont absolument aucun intérêt à déclarer le produit net plus haut ou plus bas qu'il ne l'est en réalité;

5° qui ont déjà acquis une certaine routine dans l'opération de l'estimation, et fait preuve de leur habileté dans ce genre d'affaires.

Note. En France on prend les estimateurs dans les cantons les plus prochains, et on leur donne pour aide un indicateur pris du canton qu'il s'agit d'estimer, et connaissant tellement le district qu'il est en état de fournir à l'estimateur tous les renseignemens qu'il désire obtenir.

§. 1020.

Différentes méthodes de vérifier le produit net.

Il est différens moyens de constater le produit net des biens-fonds, et ces moyens doivent être employés cumulativement lorsqu'ils ne suffisent pas individuellement. Les principaux en sont:

1° *des estimations en forme faites au moyen du calcul du produit net.* Nous en avons déjà parlé en détail dans la théorie des Domaines (§. 111 et suiv.). Elles se fondent a) sur la vérification du produit brut des parcelles territoriales, b) sur celle des frais de culture, c) sur la connaissance des prix pécuniaires des pro-

duits, le tout adopté suivant un terme moyen de plusieurs années. Déduction faite des frais de culture, il reste le produit net, mais on ne compte au nombre des frais de culture ni la dîme que d'autres tirent des fruits des champs, ni les jouissances qu'il faut concéder à autrui, comme chasse, pâturage et pacage, ni d'autres servitudes. Au contraire, la valeur de ces jouissances doit être évaluée comme produit net des fondés en droit, sur lequel par conséquent ceux-ci doivent payer impôt. Mais relativement au bien-fonds même assujéti à de pareilles servitudes, il faut sans doute lui en tenir compte comme d'obstacles ou d'entraves qui diminuent pour le propriétaire le produit net. Au surplus, la vérification du produit net, opérée par calcul, est très-compliquée, et extraordinairement pénible, ainsi que le prouvent les investigations qui se rattachent à cet objet, et dont nous avons déjà parlé dans la théorie des cadastres domaniaux (§. 111 et suiv.). Par cela même, il est de toute impossibilité que dans la confection du cadastre on applique cette méthode à chaque parcelle individuelle de territoire, et cela, non-seulement parce que l'opération entraînerait des frais exorbitans, mais aussi parce qu'elle ne pourrait jamais être terminée. Il faut donc recourir à des méthodes plus courtes et moins coûteuses, et n'employer de temps à autre celles des estimations en forme que pour éprouver la bonté des méthodes plus faciles. Par ce motif les estimateurs doivent connaître à fond l'affaire des vérifications établies par calcul, afin de pouvoir par elles prouver la justesse de leurs méthodes d'estimations générales et plus faciles. De ce nombre sont :

2° *les estimations faites suivant les prix moyens des fermages.*

Le fermage que l'on paye pour un champ exprime exactement son produit net, lorsque ce fermage ne

contient que ce que l'on donne pour la jouissance du champ (§. 591 — 622). Le fermage comprend-il en outre ce qui se paye pour la jouissance des bâtimens et d'autres droits, il faut en déduire cette partie. Car le produit net doit être vérifié par rapport à chaque parcelle individuelle. — Or lorsqu'on connaît les prix de fermage de beaucoup de biens-fonds appartenans à un finage, ces prix de fermage exprimeront pareillement le produit net des pièces de terre non-amodiées, pour peu que leur fertilité et leur mode de culture se rapprochent de ceux des biens-fonds donnés à ferme.

Une troisième méthode consiste

3° *à vérifier le produit net d'après la valeur vénale ou le prix d'achat.* Dans un pays où a) les professions prospèrent et où les capitaux peuvent être placés solidement et avec facilité, b) où le commerce de biens-fonds est libre et sans entraves, les terres sont habituellement payées d'après leur revenu net. Ainsi, que dans un pays l'intérêt soit à 4 p. c., et que dans un espace de temps déterminé beaucoup d'arpens de champs se payent à raison de 200 écus l'arpent, on peut en toute sûreté admettre, que chaque arpent de champ rapporte 8 écus; et c'est ainsi que le prix général d'achat des différentes espèces de champ indique assez sûrement leur produit net. Importe-t-il maintenant d'estimer des biens-fonds qui de longtemps n'ont pas été vendus, ou qui l'ont été à des prix plus hauts ou plus bas que d'autres, on déterminera leur valeur vénale, ou leur prix d'achat, par analogie d'après le prix de vente de beaucoup d'autres biens-fonds du même genre, ou d'une nature approchante, et l'on évaluera ainsi leur produit net. Le prix d'achat coïncide-t-il particulièrement avec le prix de fermage, ils constituent l'un et l'autre une base assez certaine de l'estimation.

4° Dans beaucoup de cas *les partages de succession* peuvent pareillement servir de fondement d'une bonne estimation. Car on peut supposer que des héritiers, qui tous s'entendent à l'estimation de la valeur des biens-fonds, fixeront au juste cette valeur dans leurs arrangemens qui ont pour but l'égalisation de leurs lots ou parts d'héritage. S'ils partagent par conséquent leurs biens héréditaires en parties égales, et qu'ils les lotissent entr'eux, on peut admettre avec assez de sûreté que les lots ou portions héréditaires rendent un égal produit net.

5° *La contribution foncière* en vigueur jusqu'ici peut pareillement servir de point de comparaison, pour juger, si dans l'estimation on ne s'est pas trompé. Est-elle généralement reconnue dans le pays pour juste et raisonnable, et se monte-t-elle dans tous les cas connus à peine à $1/5$ du revenu net, on peut être sûr que le produit net estimé d'un bien-fonds n'a pas été supposé trop haut toutes les fois qu'il n'excède pas plus que d'un quintuple la contribution foncière à laquelle le bien-fonds est imposé.

Enfin

6° si tous ces moyens et expédiens laissent encore des doutes, on peut à titre d'épreuve, entreprendre *l'estimation économique en forme.* De pareilles estimations constitueront dès-lors des modèles ou des mesures normales suivant lesquelles on appréciera par analogie avec d'autant plus de sûreté les autres modes d'estimation.

§. 1021.

Classement des pièces territoriales sous le rapport de leur produit net et de leur fertilité.

Comme les diverses parcelles d'un territoire se distinguent

1° par le mode de leur exploitation,

2° lorsqu'elles offrent identité ou du moins similitude d'exploitation, par le différent degré de leur fertilité, la première opération qui doit précéder toute estimation spéciale devra être le classement, fait sous ces deux rapports, des pièces de terre individuelles.

§. 1022.

Sous le premier rapport on distinguera par conséquent
1° les champs de blé,
2° les prairies,
3° les jardins,
4° les bois,
5° les pacages et pâturages,
6° les étangs, carrières, fosses de terre grasse, tourbières.

Car le produit net de chacun de ces modes d'exploitation se fonde sur des principes différens et doit être constaté d'après des indices différens.

§. 1023.

Mais, sous le second rapport, chacune de ces espèces de biens-fonds peut posséder des degrés différens de fertilité. Voilà pourquoi avant d'estimer chacune spécialement il faut la diviser en plusieurs classes. Dans cette division il importe de prendre en considération

I. *quant aux champs au blé*

a) la nature du sol, s'il est propre à la culture du froment, des gros grains, ou simplement des blés de mars;
b) la situation du bien-fonds, s'il est souvent exposé à des inondations, ou s'il n'a pas à craindre que de parells accidens viennent interrompre sa fertilité, s'il est situé dans une plaine ou au pied d'une montagne, s'il est exposé à des vents impétueux,

s'il est situé avantageusement pour le débit de ses produits;

c) le mode de culture des champs, si par exemple ils sont labourés avec des bêches, comme les champs plantés en jardinage, ou avec le soc, comme les champs ordinaires;

d) les relations de droit des champs, si ce sont, des champs libres, ou si le bien-fonds est grevé de servitudes, de droits de chasse et de pacage.

Si ces dernières entraves ne doivent pas être prises en considération dans le classement, il importe cependant d'en tenir compte dans l'estimation, et de ne pas admettre un plus grand produit net qu'il n'est possible de le supposer dans la marche ordinaire d'une bonne administration. Le profit perdu, ou la non-valeur, qui résulte de pareilles servitudes doit être considéré comme le produit net de ceux qui retirent avantage des servitudes, et qui par conséquent sont tenus d'acquitter l'impôt assis sur cette partie. Cette méthode faciliterait le plus promptement le rachat des servitudes.

C'est d'après les mêmes principes qu'il faut estimer

II. *les prairies.* Peuvent-elles être facilement converties en champs au blé, leur produit net doit être assimilé à celui de ces champs.

En ce qui concerne

III. *les jardins*, il faut prendre en considération

a) tout ce que nous avons dit ci-dessus Nr. I. a, et b.

b) le capital productif placé dans le jardin, si le jardin est pourvu de fruits d'une espèce supérieure, ou simplement de fruits d'une espèce ordinaire, s'il est un jardin fruitier, ou un jardin potager etc.

IV. Relativement *aux bois* situés au milieu des champs, il faut considérer:

1° la nature du sol,

2° l'état du bois même, si c'est du bois de haute futaie, ou du bois à faucillon, du bois dur ou du bois tendre, du bois de chauffage ou du bois propre à

des ouvrages de métier, s'il est divisé par coupes ou non.

V. *Les districts qui ne sont employés qu'aux pâturages et pacages* appartiennent à la dernière classe des terres labourables lorsque leur exploitation est libre d'entraves, et qu'ils sont propres à l'agriculture.

VI. *Les étangs* peuvent être classés analogiquement à l'instar des prairies lorsqu'ils sont exploités alternativement, ou qu'ils peuvent aisément être convertis en prairies. Hors de là, ils suivent leurs propres principes d'estimation.

VII. *Les tourbières, carrières et fosses de terre grasse* ne sont point classées; on les estime comme des fonds indépendans.

§. 1024.

C'est suivant ces considérations que les jardins, prairies et bois peuvent convenablement être divisés en trois classes, les champs en cinq classes, et tous les autres biens-fonds suivant la même analogie. À l'égard de chacune de ces classes, il importe de fixer des marques particulières. Ainsi par exemple, relativement aux jardins, a) ceux où la culture perfectionnée des fruits est le principal, appartiennent à la première classe, b) ceux où la culture des fruits est mélangée avec celle des légumes et des mauvais arbres appartiennent à la seconde classe, c) ceux où il ne croit que des arbres ordinaires, des légumes, ou de l'herbe, appartiennent à la troisième classe. — Les jardins plantés de vigne, dans les endroits où ils sont rares, doivent être colloqués dans la classe de jardins à laquelle ils appartiennent eu égard à la nature de leur sol. — Mais partout où la culture du vin est une profession très-étendue, elle doit être classée d'après des principes particuliers. Parmi les champs, ceux qui sont cultivés à l'instar des jardins, avec bèches et pioches, ou qui sont plantés d'arbres fruitiers, sont

rangés dans la première classe; ceux qui sont propres à la culture du froment, de navets etc. et qui jouissent de droits d'enclos, le sont dans la seconde; ceux d'une même qualité, mais dont la culture est entravée par des droits d'autrui, le sont dans la troisième etc. Les détails doivent être fixés par des experts.

§. 1025.

Cette classification au reste ne se rapporte qu'à *un seul district*, qu'à *une seule commune*, et peut être autre dans chaque district ou commune. Elle n'exprime que les différens rapports de bonté dans lesquels se trouvent l'un avec l'autre les biens-fonds d'un seul district ou d'une seule commune. Dans chaque district et commune, il peut exister, suivant l'exigence des faits, tout autant, ou plus ou moins de classes, et dans chaque classe, un autre degré de bonté que dans d'autres communes et districts. Le commissaire, qui connait les différens districts, pourra comparer la différence de leur estimation, et faire usage de ses lumières pour aplanir et rectifier les nuances.

§. 1026.

Fixation d'un prix normal pour la rente de chaque classe de pièces territoriales.

Lorsque le classement est opéré, et qu'il a été marqué sur la carte de finage, les estimateurs s'attachent à trouver un prix normal pour la rente de chaqûe classe.

Ce résultat, ils l'obtiennent:

1° en comparant entr'eux les fermages purs de plusieurs biens-fonds de même qualité, et en adoptant pour tous les biens-fonds de même qualité, ou d'une qualité approchante, le terme moyen de ces fermages. Des biens-fonds d'une qualité supérieure sont taxés par les commissaires un peu plus haut, ceux d'une bonté inférieure, quoique de même qualité, le sont un peu

plus bas. Toutefois chaque pièce de la première classe doit être taxée plus haut que la meilleure pièce de la seconde classe, et la meilleure pièce de la seconde classe ne doit jamais être taxée aussi haut que la plus mauvaise de la première classe etc. Si aucune pièce du district n'a été donnée à bail, on adopte pour prix normaux de la rente de ces districts, les prix de fermage, vérifiés de la sorte, des districts du voisinage.

2° Si ce moyen n'est pas praticable, on cherche à vérifier le produit net de plusieurs pièces par les autres méthodes ci-dessus indiquées (§. 1019) partout où ces méthodes se laissent appliquer le plus sûrement, et l'on fait valoir ce produit net comme prix normal relativement aux autres pièces. Pour la dernière classe, il importe de fixer un minimum; pour les classes supérieures le minimum est la plus haute rente des classes suivantes, laquelle jamais n'ose en atteindre tout-à-fait le taux. Les raisons pour lesquelles un bien-fonds d'une seule et même classe est, quant à sa rente, estimé plus haut que le produit net normal, doivent être spécialement articulées dans le procès verbal. Parmi ces raisons n'ose pas figurer la circonstance qu'un bien-fonds donne en réalité d'après le contrat de bail plus ou moins de fermage, parce que les baux peuvent bien, il est vrai, être employés à constater un produit normal, mais non pas à régler en conséquence les impôts dans chaque occurrence particulière. Car les raisons pour lesquelles un champ tire un fermage un peu plus haut, ou un peu plus bas, peuvent être fortuites. Par cela même tous les motifs pour lesquels un champ est estimé plus haut que le prix normal, doivent être puisés dans la nature du champ même, et le réviseur doit rejeter la hausse, si les raisons ne lui en semblent pas suffisantes.

§. 1027.

En particulier une règle invariable dans toute estimation doit être de ne jamais faire entrer en calcul un produit supérieur dû à un accroissement d'industrie, et à une culture soignée, et de n'adopter pour produit véritable que celui qui résulte habituellement d'un bon mode d'exploitation usité dans le canton ou la province. En revanche, lorsque par paresse ou négligence on cultive moins de fruits qu'une industrie ordinaire ne pourrait exploiter, cela n'entre nullement en considération. Car que celui, qui ne peut ni ne veut exploiter sur son champ autant de produits qu'une industrie ordinaire est en état de solliciter, le cède plutôt à des mains plus habiles, s'il ne peut en tirer les impôts.

§. 1028.

Estimation des forêts et des mines.

Les forêts, comme de raison, sont estimées suivant d'autres principes, et par des experts forestiers. Il en est de même des mines. Car on conçoit aisément que l'estimation de tout bien-fonds doit être faite par des personnes qui entendent parfaitement l'affaire sur laquelle elles ont mission de porter leur jugement. Pour les forêts, l'impôt qui les concerne particulièrement pourrait peut-être rester en vigueur aussi long-temps que pour les champs et prairies. Mais pour les mines, il faut adopter quant à la durée de l'impôt jusqu'à une nouvelle révision, des périodes tout-à-fait différentes, et peut-être même un tout autre mode d'imposition que pour les autres biens-fonds, parce que le produit des mines ne se laisse jamais pour long-temps calculer avec sûreté. Les experts en fait de mines ont l'obligation de fournir à l'autorité préposée aux tailles les données suivant lesquelles le produit net des mines se laisse le plus sûrement constater, et c'est d'après cela que l'impôt doit être réglé.

§. 1029.

Au reste, toute espèce d'estimation doit se faire en présence d'un magistrat et du propriétaire, auquel en général il doit être libre d'assister à l'opération quand il le veut. L'arpentage et l'estimation achevés, il importe de les faire contrôler et vérifier par un magistrat qui s'entende parfaitement à cette partie; les objections des propriétaires doivent être entendues, pesées et portées devant l'autorité supérieure pour y être jugées. Quand tout a été de la sorte tiré au clair, alors seulement les faits vérifiés sont mûrs pour confectionner d'après eux un cadastre qui ait force de loi.

§. 1030.

Rédaction du cadastre; livres dont il se compose.

Le cadastre est rédigé sur le vu des cartes de finage et des regîtres d'estimation rectifiés par le magistrat ou l'autorité compétente. Il se compose des livres suivans:

I. *Du livre principal de finage.* Ce livre contient la liste de toutes les parcelles territoriales (§. 1012 4°) dont, au temps de la rédaction du cadastre, se compose le finage, et cela, suivant l'ordre dans lequel on les trouve sur la carte, ou dans le finage, avec indication de leur nature particulière à l'époque de la confection du livre de finage, y compris les rubriques suivantes: 1° le numéro que porte la parcelle sur la carte, 2° le numéro du carré dans lequel elle se trouve marquée sur la carte de la commune ou du canton, 3° l'étendue de toute la parcelle, fixée par arpens ou verges carrées, 4° les élémens dont se compose la parcelle, 5° combien de ces élémens appartiennent à chaque classe, 6° l'estimation de leur produit net, 7° le nom du propriétaire, 8° le renvoi au livre supplémentaire, en cas de changemens survenus dans la parcelle. Les prix normaux ou rentes des différentes espèces et classes d'élémens dont se compose le finage, prix et rentes sur lesquels l'estima-

teur doit se régler, sont annotés sur la première feuille du livre de finage pour tout le temps où ce prix normal doit servir de règle. Les bâtimens ne sont marqués que d'après l'espace qu'ils occupent dans le finage, leur produit net peut être reconnu par le cadastre spécial des maisons. Dans ce livre de finage on ne change absolument rien. Mais pour le tenir uniforme d'une manière continue, et avec indication de tous les changemens qui avec le temps se passent dans la parcelle, il importe d'annoter tous ces changemens dans un autre livre faisant suite au grand livre de finage.

II. Ce second livre dont se compose le cadastre est *le livre supplémentaire* dont il a été question ci-dessus (§. 1015 et 1016) et qui peut prendre la qualification de *livre accessoire de finage*. L'inscription de tous les changemens s'y fait par ordre chronologique. La même parcelle ou la même partie de la parcelle subit-elle un second changement, on marque dans le livre accessoire, à l'endroit où le premier changement a été noté, la page où il est fait mention du nouveau changement. Sur ce livre on ne transporte, avec les modifications nécessaires, que la ligne, ou le passage, qui dans le livre principal a réellement besoin d'être changée, et un dessin à la plume, ou au crayon, indique simplement ce qu'il importe de changer sur la carte de finage lorsqu'il s'agira de la renouveler, afin de modifier d'après cela la nouvelle carte. Mais pour conserver une connaissance claire et exacte des propriétaires, et pouvoir reconnaître dans un endroit ce que chacun possède en propre dans un finage, un bon cadastre doit se composer en outre

III. d'un troisième livre, ou du regître des propriétaires de tous les biens-fonds d'un finage. Ce livre contient a) les noms des propriétaires territoriaux, par ordre alphabétique, b) la liste des parcelles que chaque

propriétaire possède dans le finage suivant les numéros de la carte de finage, avec estimation de leur produit net, c) l'indication du livre principal de finage où se trouve la description de ces parcelles, d) l'indication de la page sur laquelle les changemens ont été annotés.

§. 1031.

Au moyen du livre de finage, on peut par la simple addition reconnaître l'étendue du finage, le montant d'arpens imposables de chaque espèce d'exploitations rurales, celui de la richesse-fonds imposable ou du produit net, ainsi que la somme d'impôts prélevés sur le finage. De la sorte, le cadastre de la commune contient les sommes indiquées dans les livres tenus sur les biens-fonds dont se compose son territoire; le cadastre des bailliages, les sommes désignées dans le cadastre des communes du bailliage, le cadastre des cantons celles des cadastres des bailliages dont se compose le canton, le cadastre des provinces ou départemens celles des cadastres des cantons qui relèvent de la province, enfin le cadastre du royaume, les sommes des cadastres des provinces dont se forme le royaume. Ce dernier cadastre donne au Souverain et au ministre des finances un aperçu clair et net de toute la richesse-fonds imposable du pays, et les met ainsi à portée de calculer en un instant au juste, combien de sommes ils peuvent rassembler moyennant le prélèvement d'une quote déterminée.

§. 1032.

Combien de fois il importe de renouveler les livres ou regitres cadastraux, c'est ce qui dépend de la multitude de changemens que subit l'état de possession des parcelles de chaque finage. Car le changement du taux des impôts, lequel a lieu peut-être tous les 25 ou 30 ans, ne nécessite

pas le renouvellement des livres cadastraux. De telle sorte qu'un livre de finage peut durer cent ans, et même au delà.

§. 1033.

Si un cadastre est d'une nécessité indispensable pour une bonne répartition de la contribution foncière.

Mais quelque utile et désirable que soit un aussi parfait cadastre, il n'est cependant pas indispensablement nécessaire pour une bonne répartition de la contribution foncière. On peut même sans lui mettre à exécution un système de contribution foncière dont on a tout lieu d'être satisfait dans la vie pratique. Les difficultés et frais attachés à la confection d'un aussi parfait cadastre de tout un pays peuvent même être tels qu'avant d'entreprendre l'exécution d'un pareil ouvrage, il importera d'examiner mûrement 1° si le capital, ou les intérêts du capital, que coûte un pareil cadastre, ne s'élève pas au point que l'inégalité de l'impôt ne pèse pas à beaucoup près sur les individus autant que l'emprunt de ce capital, ou le payement des intérêts, 2° si le cadastre ne crée pas de nouvelles inégalités, ou n'en laisse pas subsister d'anciennes.

Note. On a calculé que la confection du cadastre d'un pays assez peuplé reviendrait à 3000 écus par lieue carrée. Suivant ce calcul celle du cadastre des États Prussiens, par exemple, exigerait un capital de 15 millions, dont les intérêts coûteraient à la nation la somme de 750,000 écus. Reste donc à savoir, si une exacte opération cadastrale vaut ces frais, si elle procure en réalité de si grands avantages au pays, s'il ne serait pas possible de remédier à meilleur marché aux imperfections dont jusqu'ici le système des contributions foncières se trouve entaché, et s'il ne vaudrait pas mieux laisser subsister quelques défectuosités qui ne causent pas un notable préjudice, et apporter peu à peu des améliorations dans le système en question, sans entreprendre un pareil ouvrage gigantesque.

§. 1034.

Si l'on voulait faire dépendre entièrement l'établissement de la contribution foncière d'un mesurage aussi détaillé et exact que l'exige un parfait cadastre, on s'exposerait aisément à manquer son but. Car comme en pareille occurrence il faudrait trop précipiter le travail et l'étendre sur tout le royaume, 1° on manquerait d'un nombre suffisant d'habiles arpenteurs qui fussent en état d'exécuter le mesurage d'après un plan uniforme et avec la même exactitude, et 2° posé même qu'une classe aussi nombreuse d'arpenteurs put être formée pour ce travail et activement occupée, il serait toujours risquant de livrer une si grande masse de personnes à une occupation qui ne peut pourvoir à leur entretien que pendant quelques années, au bout desquelles, si l'État ne se charge de les pensionner à vie, ils se trouveraient dans le plus grand dénûment. Or ces pensions augmenteraient à tel point les frais de l'arpentage que le pays y perdrait beaucoup plus qu'il n'y gagnerait sous le rapport des finances. D'un autre côté, le cadastre des biens-fonds, fondé sur un juste et exact arpentage, est pour la nation un objet d'une si haute importance, que l'État ne peut renoncer à en désirer l'exécution. Car non seulement il sert à asseoir solidement la contribution foncière, mais il est aussi d'une grande utilité aux propriétaires fonciers mêmes, car le cadastre fixe au juste l'étendue des biens-fonds, consolide ainsi la propriété territoriale, et prévient pour toujours les différends sur les limites, vu que ce qui appartient à chacun est soigneusement consigné dans les regitres judiciaires, et marqué sur les cartes de finage.

§. 1035.

Et au fond, sous le rapport de l'assiette de la contribution foncière, l'accélération d'un pareil mesurage détaillé, et d'une vérification en forme du produit net, ne semble pas être d'une nécessité aussi pressante et indispensable, vu

qu'on peut déjà obtenir une répartition assez parfaite de la contribution foncière, en suivant avec la prudence et l'exactitude convenables, et en améliorant toujours davantage, la méthode décrite au §. 1006.

Car

1° lorsque le pays est encore peu cultivé et peuplé, quelques arpens de plus ou de moins n'entrent pas en considération, parce qu'également la contribution foncière ne peut jamais, pour chaque arpent individuellement, être très-considérable, et qu'il faut s'en tenir à de plus grandes masses. Dans de pareils pays l'étendue approximative du sol cultivé se laisse assez facilement constater par un mesurage ordinaire. On peut en dire autant du produit ou revenu de ces pays, parce que dans de pareils États les frais de culture sont partout égaux, en raison de ce qu'on n'y exerce qu'une culture simple, et seulement sur les pièces de terre les plus fertiles. Et pour ce qui concerne les prairies et les landes, tout le monde sait ce qu'elles rapportent; une estimation artificielle et détaillée à leur égard n'est par conséquent pas nécessaire.

2° Il en est sans doute autrement d'un pays cultivé et très-peuplé. Là, il importe beaucoup dans la répartition de l'impôt de connaître l'étendue des parties territoriales, parce que des parcelles minimes y sont déjà grevées de contributions assez considérables, et surtout de constater plus exactement le produit net de chaque bien-fonds, parce que les diverses espèces de champs et d'exploitations rurales y donnent un produit net très-différent, et que l'on y laboure des pièces de champ de différens degrés de culture et de fertilité naturelles. C'est la raison pour laquelle dans ces pays les frais de culture varient si prodigieusement parmi les différentes espèces de biens-fonds.

Toutefois il existe dans ces pays beaucoup plus de ressources pour se procurer de justes notions tant sur

l'étendue que sur le produit net des différentes espèces de terres et d'exploitations rurales. Et *d'abord*, pour ce qui concerne l'étendue des terres cultivées, on trouve dans chaque arrondissement un certain nombre de fonds de terre déjà arpentés qui peuvent servir de règle directrice pour juger, si les données fournies par les propriétaires des autres fonds de terre sont exactes, ou non. Et comme dans les pays très-peuplés la plupart des possessions territoriales n'ont qu'une médiocre dimension, leur étendue, lorsqu'elle est douteuse, se laisse aisément, par la simple mesure à pas, ou par le moyen d'une perche, constater jusqu'à ce degré d'exactitude qui est nécessaire pour l'imposition. Ajoutez à cela que dans quelques cantons et finages on sème assez généralement la même espèce de produits, en sorte que les semailles pour les champs de chaque finage servent de mesure assez exacte pour déterminer le nombre de lieues carrées d'une pièce de champ. Or tout laboureur intelligent sait au juste, pour le moins dans son finage, combien dans une contrée il faut de semailles pour un arpent de terre. Autant cette mesure serait imparfaite, si l'on voulait appliquer l'ensemencement d'un finage à tous les finages, autant elle est apte à indiquer les dimensions, d'une manière approchante de la vérité, lorsqu'on ne la fait valoir que dans un finage ou dans un canton. On a donc dans l'ensemencement et dans le mesurage ordinaire de chaque pièce, dont l'étendue est contentieuse, des règles directrices assez sûres pour décider des différends. La plupart des propriétaires se contenteront de ces moyens; si non, il leur reste toujours, comme exception de la règle, l'arpentage en forme de leurs biens-fonds.

En ce qui touche *secondement* l'estimation du produit net, elle peut pareillement, en suivant la même méthode, se faire d'après les principes établis ci-dessus §. 1018-1028.

§. 1036.

Meilleure manière de procéder dans la confection du cadastre des biens-fonds.

Comme d'après cette méthode la contribution foncière est fixée pour 30 ou 50 ans, on peut profiter de l'intervalle pour parvenir peu à peu à rédiger un cadastre parfait. La confection de bonnes cartes de finage et de cantons suppose des cartes de provinces, basées sur un mesurage trigonométrique. Le Gouvernement commencera donc par une triple triangulation, et pourvoira avant tout à ce qu'il existe des cartes exactes du pays, des provinces et des cantons. Puis, il aura soin de faire rassembler des données statistiques aussi complètes que possible, d'instituer pour cet effet des autorités particulières, et de veiller dans l'éducation de ses fonctionnaires à ce qu'ils se rendent propres à ce genre d'affaires. Si, indépendamment de cela, on arpente, lève, et estime des Domaines et autres biens-fonds de la Couronne, et que l'on astreigne et autorise en outre le personnel chargé de ces opérations à arpenter pour une modique rétribution des biens-fonds privés, et à en dresser des cartes, on obtient peu à peu tant de matériaux pour la confection d'un cadastre complet, qu'on peut aisément, du moins dans quelques provinces, en consommer la rédaction, et prendre ce cadastre pour base de la nouvelle assiette de l'impôt. Cette progression lente mais sûre du travail effectue que l'on peut y occuper exclusivement des gens habiles, et donner ainsi au cadastre un fondement bien plus solide que lorsque tout doit être trop précipité, et exécuté simultanément dans toutes les provinces du royaume.

Note. Cette matière a été supérieurement bien traitée dans l'ouvrage de Benzenberg „sur le cadastre“. 2 Vol. Bonne 1818. L'auteur y donne une histoire pragmatique des opérations cadastrales qui ont été exécutées en France et dans les provinces rhénanes; il signale les fautes qui y ont été commises, et met en évidence les bonnes instructions que l'on peut en retirer. Enfin il y fait avec une intelli-

gence toute pratique des propositions tendantes à parvenir par des travaux préparatoires à obtenir une bonne statistique, et par suite à rédiger un parfait cadastre. Cet ouvrage est très-instructif et d'une utilité véritablement pratique. Avant lui Mr. Stockau de Neuforn a fait dans le second volume de sa science des finances des propositions très-sages et praticables relativement à la confection d'exacts papiers terriers, et de cartes topographiques de finages, qui doivent servir d'élémens d'un bon cadastre.

§. 1037.

Vérification de la rente des maisons moyennant cadastre.

Un autre objet du cadastre sont les bâtimens. Dans leur revenu Adam Smith distingue la rente du sol, et la rente de la bâtisse. En Angleterre, où le propriétaire de la maison ne l'est pas toujours du sol sur lequel elle est bâtie, cette distinction peut être de quelque utilité; mais elle n'en a aucune, du moins pour le règlement de l'assiette de l'impôt, dans les pays où le propriétaire de la maison est en même temps toujours propriétaire du sol sur lequel sa maison se trouve construite. Car comme il retire de la maison l'utilité intégrale, il n'est nullement nécessaire de distinguer dans l'imposition la valeur d'utilité du sol d'avec celle de la maison. La valeur d'utilité du sol se révèle en entier dans la valeur d'utilité de la maison, et ne prend naissance qu'avec la maison qui s'y trouve sur pied.

§. 1038.

Quelles maisons peuvent seules être objets du cadastre.

Les maisons ne doivent être imposées directement que là où en réalité elles rapportent immédiatement rente à leurs propriétaires, et où le propriétaire est libre de se procurer cette rente dès qu'il le veut. Or ceci n'est le cas que lorsque les maisons ont un prix courant de loyer, de manière que chaque propriétaire puisse tirer ce loyer dès qu'il le veut. Mais que les maisons ne soient pas spéciale-

ment données à loyer, ou qu'elles ne sauraient l'être à volonté, *soit* parce qu'elles sont isolées, *soit* parce qu'elles n'ont été bâties que par goût personnel, et pour l'agrément, que par suite aucune concurrence de locataires n'existe à leur égard, *soit* enfin parce qu'elles appartiennent tellement à une profession qu'elles n'ont de valeur de location que comme instrumens de l'exercice de cette profession, que par conséquent elles n'en ont aucune si leur possesseur n'exerce pas pareillement cette profession; dès cet instant les maisons cessent de rapporter rente et ne sauraient être soumises à l'imposition. — Leur valeur d'utilité se révèle ou bien uniquement dans l'agrément qu'elles procurent à leur possesseur, et dès-lors elles peuvent être astreintes à l'impôt sur les consommations ou le luxe, ou bien dans la rente de la profession à l'exercice de laquelle ces maisons servent d'instrumens; dès-lors elles doivent être atteintes par l'impôt sur la rente industrielle. Si l'on voulait imposer séparément les bâtimens appartenans à une profession, on aurait à lutter contre beaucoup de difficultés, en raison de ce que, suivant les différens degrés de vie et d'extension de l'industrie exercée dans ces maisons, elles rapporteront une rente tantôt supérieure, tantôt moindre. En revanche, dans la rente industrielle doit être sans cesse comprise la rente du capital placé dans les instrumens de la profession, capital dont la rente industrielle ne représentera tout justement que l'utilité réelle et effective. Il en est sans doute autrement des maisons de plaisance et bâtimens industriels qui ont un prix courant de loyer. Comme dès-lors leur rente se laisse vérifier tout aussi aisément que celle des autres édifices, elle peut être constatée et imposée suivant la même méthode, et lorsqu'ensuite on procède à l'estimation des professions exercées dans ces bâtimens, cette rente doit, comme partie des frais industriels, être portée en déduction dans le calcul de la rente industrielle (§. 643).

§. 1039.

Le cadastre des maisons n'a donc besoin de ne comprendre que les bâtimens qui ont un prix régulier de location, et qui peuvent à volonté être donnés à loyer, n'importe qu'on s'en serve pour y loger, ou pour son agrément, ou enfin pour y exercer une profession. Aussi le cadastre des maisons ne s'étend-il principalement qu'aux villes fréquentées, ainsi qu'aux bâtimens dans le voisinage de ces villes, dont on se sert régulièrement comme d'habitations d'été, ou de maisons de plaisance etc.

§. 1040.

Conditions d'un bon cadastre des maisons.

Un parfait cadastre des maisons exige

1° un mesurage exact des maisons et une description détaillée, indiquante a) l'aire des bâtimens et murailles, et particulièrement l'espace qu'occupent chaque bâtiment, la cour, le jardin, b) le nombre d'étages dont se compose chaque bâtiment, et celui d'appartemens habitables de toute qualité que contient chaque étage avec leurs dépendances, telles que cuisine, caves, garde-manger, magasins etc., c) combien la maison comprend de bâtimens destinés uniquement à l'exercice d'une profession.

La partie Nr. a de ce mesurage est déjà contenue dans la carte de finage §. 1012, et peut en être prise.

Avec ces matériaux on procède

2° au classement des appartemens ou chambres, que l'on divise ainsi qu'il suit:

1re *Classe.* Chambres peintes, tapissées ou décorées d'une manière ou d'autre, de 2—3 croisées, dans des quartiers recherchés, aux meilleurs étages, et qui donnent sur le devant.

2me *Classe.* Mêmes chambres, mais au rez-de-chaussée, ou au troisième, quatrième etc. sur le derrière, ou

bien aussi sur le devant, mais dans des quartiers moins recherchés. Les deux classes contiennent des appartemens, tels qu'ils sont recherchés par des personnes riches, ou d'une condition supérieure.

3me *Classe.* Chambres ou appartemens d'une moindre espèce, qui quoique situées tout aussi avantageusement, dans de bons quartiers, et sur le devant, ne sont cependant recherchées que par les personnes de moyenne condition.

4me *Classe.* Des chambres de la même espèce, mais sur le derrière ou au troisième, quatrième etc. et dans de mauvais quartiers.

5me *Classe.* Chambres sans aucune décoration, qui ne sont habituellement recherchées que par les gens pauvres.

§. 1041.

On s'attache maintenant à trouver des prix normaux pour chaque classe d'appartemens. Pour cet effet on rapproche et l'on met en parallèle, suivant le prix moyen des dix dernières années, les prix véritables de loyer de 30 jusqu'à 50 pièces de chaque classe, et l'on en adopte le moyen terme comme prix normal pour cette classe de chambres. Ce prix normal, les estimateurs n'osent jamais le hausser dans leurs opérations, mais ils peuvent le rabbaisser, toutefois jamais au point qu'il atteigne le prix normal de la classe la plus prochaine des chambres. Pour la dernière classe, il importe de fixer un minimum.

§. 1042.

Pour simplifier l'affaire le plus que possible, on peut ramener aux différentes classes de chambres toutes les autres pièces. Ainsi, par exemple, les pièces chauffables d'une croisée peuvent être calculées à raison de $^{5}/_{10}$ de la classe à laquelle elles appartiennent. Les pièces ont-elles

plus de 3 croisées, chaque croisée au delà de 3 est pareillement comptée à raison de $^5/_{10}$. Il en est de même des antichambres chauffables et fermées à clef, que l'on ne peut donner à loyer que comme dépendances des autres pièces, et non séparément. Les chambres d'entrée et de domestiques doivent être évaluées à $^2/_{10}$, les cuisines, cabinets et antichambres ouvertes, à $^1/_{10}$ de la classe de chambres à laquelle elles appartiennent, les écuries et dans elles chaque séparation donnée isolément à loyer, à $^1/_{10}$, les hangars, les lavoirs à $^1/_{10}$ de la classe moyenne de chambres à laquelle ils appartiennent. Les salles d'Opéra, de comédie, de bal et d'autres bâtimens de luxe, qui prennent plusieurs étages, sont particulièrement estimées d'après un moyen terme de leur jouissance. Il importe pareillement de chercher des prix normaux pour les habitations d'été, là où elles sont en grand nombre, du moment qu'on ne saurait convenablement les estimer à moitié aussi haut que d'autres habitations. Des maisons d'habitation isolées, en dehors de la ville, mais appartenantes à la ville, et qui trouvent facilement des locataires, sont en principe taxées comme les maisons dans la ville, mais estimées à raison d'une classe plus bas que les maisons d'une même espèce situées dans la ville.

§. 1043.

Des jardins dans la ville, ou attenans à des maisons, de plus d'un $^1/_4$ d'arpent, sont estimés comme tous les autres jardins (§. 1024); des jardins plus exigus ou bien n'entrent point en considération, ou sont estimés d'après leur prix de loyer.

§. 1044.

Les chambres non habitées, mais utilisées d'ailleurs d'une manière ou d'autre, sont estimées à $^5/_{10}$; celles dont on ne fait absolument aucun usage ne demeurent exemptes

de taille que lorsque l'hôte les fait sceller. Quant aux greniers, on ne les estime, que lorsqu'ils sont régulièrement et séparément donnés à loyer.

§. 1045.

Du loyer des maisons vérifié de la sorte, il faut déduire une quote, par exemple un tiers, pour l'entretien de la richesse-fonds, c'est-à-dire, des bâtimens, ainsi que pour le recouvrement du fonds perdu (§. 626). Le reste est à considérer comme rente imposable de la maison.

§. 1046.

La maison peut-elle à volonté être donnée à loyer moyennant un prix déterminé, il importe fort peu que le propriétaire habite lui-même sa maison, ou non.

§. 1047.

Commission pour la vérification de la rente des maisons.

La commission nommée pour la vérification de la rente des maisons doit se composer de quelques architectes experts, et de quelques régnicoles, rompus à ce genre d'affaires et qui connaissent à fond les contrées de la ville et les relations locales de l'endroit où l'opération de la prisée doit s'exécuter. Elle travaille sous la direction d'un magistrat-commissaire, qui non-seulement est au fait de tout ce qui a rapport aux impôts en général, mais qui connaît aussi parfaitement les localités, et par suite peut présenter à la commission des points de départ et de comparaison pour les cas où elle dût se tromper dans son opération, afin de la remettre par son instruction dans la bonne voie. — Sous les auspices de ce magistrat, la commission s'occupe avant tout du classement des chambres et de la fixation des prix normaux pour chaque classe de pièces, en recherchant des chambres de l'espèce la plus différente, et en en vérifiant et comparant les prix de loyer. Lorsque par cette connais-

sance les membres de la commission on t été suffisamment préparés à l'objet de leur mission, on dresse et l'on imprime des formulaires, où se trouvent marquées en blanc, dans un certain ordre, toutes les rubriques qu'il importe de remplir. Au-dessus de ces tabelles se trouve le numéro de la maison avec l'indication de l'aire de toute la parcelle numérotée. — La *première* rubrique désigne les élémens imposables les plus importans dont se compose la parcelle; ils sont marqués l'un sous l'autre dans la rubrique, savoir: 1° avant-corps du bâtiment, 2° aile gauche, 3° aile droite du bâtiment, 4° bâtiment de traverse, 5° jardin. La *seconde* rubrique marque les étages du bâtiment l'un après l'autre, le premier, deuxième, troisième etc. La *troisième* contient les pièces des bâtimens indiqués dans les deux premières rubriques, savoir, le nombre des chambres chauffables, des cabinets, écuries, caves etc. La *quatrième* rubrique comprend les classes des pièces autant qu'on en a faites, la *cinquième*, la somme des loyers d'après le prix normal, la *sixième*, la déduction à faire sur le loyer, la *septième*, la rente pure de la maison, la *huitième* l'impôt que paye la maison. Sur le revers on peut alléguer le règlement touchant le décroissement et la proportion de la déduction, ainsi que le prix normal pour chaque classe de pièces. On peut former aussi une rubrique séparée qui indique la surface des pièces habitables de chaque étage, pour régler d'après cela la répartition des logemens militaires.

Une pareille tabelle de maisons aurait à-peu-près la forme suivante.

Maison Nr. 233. de 180 verges carrées, suivant le regître de finage.

Parties fondamentales.	Étages.	Pièces.						Classes.					Somme de loyer d'après la taxe.	1/3 à déduire.	Rente pure de la maison.	Impôt.
		Chambres chauffables.	Chambrettes.	Cuisines.	Écuries.	Caves.	Aire	1re	2me	3me	4me	5me	Écus.			
Le devant de la maison	Rez-de-chaussée	2	3	1	—	2	00	—	2,6	—	—	—	35			4 gros (argent courant) par écu.
	Étage du milieu	4	3	—	—	—	00	3,9	—	—	—	—	68			
	Dernier étage	4	3	—	—	—	00	—	3,8	—	—	—	46			
Aile droite	Rez-de-chaussée	1	1	1	3	1	00	—	—	0,5	—	1	12			
	Sconde étage	2	3	1	—	—	00	—	—	3,4	—	1	14			
Pavillon		1	—	—	—	—	00	—	—	1	—	—	18			
Jardin		—	—	—	—	—	40	—	—	—	—	—	—			
		14	13	3	3	3	180	3,9	6,4	4,9	—	2	193	64	129	21 écus et 3 gros

§. 1048.

Le mesurage détaillé des pièces, là où il semble être nécessaire, et la confection entière de la tabelle s'opèrent en présence de l'hôte de la maison, ou de son représentant, en sorte que celui-ci peut présenter ses observations à l'encontre, et déterminer par là les commissaires à changer leur jugement, ou annoter de suite ses réclamations sur le revers de la tabelle. Les commissaires ne remplissent que les cinq premières rubriques; les deux dernières sont remplies par le commissaire des tailles. Lorsque les commissaires ont achevé leur relevé, qui peut être expédié en deux exemplaires, dont l'hôte garde un par devers-soi, ils revoient encore une fois la tabelle de la maison conjointement avec l'hôte, et la collationnent entr'eux. S'ils la trouvent concordante, les commissaires et l'hôte y apposent leur signature, et ce dernier y fait ajouter ses observations, s'il en a à présenter. La commission fait passer sa tabelle au réviseur des tailles pour être revue par lui. Ce commissaire la compare avec d'autres maisons de même espèce, et s'il n'y trouve rien à objecter, il fait le calcul de la déduction ainsi que de la rente, et fixe de la sorte la taille annuelle de la maison pour l'année la plus prochaine. Les tabelles doivent sans doute être renouvelées chaque année, la plupart néanmoins ne changeront pas, ensorte que le travail n'est un peu compliqué que la première fois. Et pour donner à l'impôt la plus grande fixité possible, on peut ordonner qu'aux propriétaires qui se déclareront disposés à faire valoir pour dix ans l'estimation de leurs maisons, on passera annuellement en compte $1/10$ de l'impôt réparti sur la maison.

§. 1049.

Autres méthodes de vérifier la rente pure des maisons.

Si l'on voulait éviter le travail compliqué attaché à la confection de pareilles tabelles circonstanciées, on pourrait

pareillement 1° ou bien vérifier le produit net des maisons d'après la valeur d'achat ou 2° établir certaines classes, et estimer d'après elles chaque maison.

§. 1050.

a) D'après leur valeur d'achat.

Car on peut admettre avec assez de sûreté que pour peu qu'il règne de l'ordre dans les professions industrielles d'un pays, pour peu qu'elles se trouvent dans un état prospère, et que les relations commerciales y suivent des règles fixes, aucun individu, généralement parlant, ne place des capitaux, s'il n'a la certitude de retirer de ce placement le taux légal de l'intérêt. En somme, ce n'est que dans cette supposition que l'on achète des maisons dans ces endroits. Voilà pourquoi lorsque la valeur d'achat d'une maison est connue, on peut avec assez de sûreté admettre que le revenu net, qu'il est possible d'en retirer, équivaudra à la somme des intérêts licites des capitaux d'achat. Mais la valeur vénale des maisons n'ose pas être estimée d'après leur valeur architecturale, ni d'après ce que des amateurs ont donné ou dépensé individuellement pour l'une ou l'autre maison; il faut au contraire prendre pour base le prix d'achat auquel on peut à volonté vendre une maison. Il importe par conséquent de rechercher parmi les ventes qui se sont faites dans les dix ou vingt dernières années des prix moyens pour les diverses classes de maisons de chaque ville, constituer ces prix en prix normaux et directeurs, et estimer d'après eux analogiquement la valeur d'achat des autres maisons. — Le prix moyen de loyer qu'il est possible de retirer d'un pareil bâtiment peut servir de preuve de la justesse de l'estimation. La somme restante de ce prix de loyer, déduction faite d'un tiers pour frais d'entretien etc., équivaut-elle au taux usité de l'intérêt pour la valeur d'achat adoptée et hypothécairement assurée, c'est là un indice de la justesse de l'estimation. — De même

la valeur d'achat peut servir de preuve de l'exactitude de l'estimation faite d'après le prix de loyer.

§. 1051.

Cette méthode ne peut réussir que lorsque la commission d'estimation se compose de personnes qui

1° ont une représentation très-juste et concrète des maisons qui servent de régulateur et de règle normale;

2° qui se procurent pareillement la connaissance la plus exacte des maisons qu'il s'agit d'estimer, et

3° qui sont en état de les comparer aux maisons normales non-seulement d'après leur grandeur et solidité, mais aussi d'après leur situation et d'après toutes les circonstances qui influent sur leur valeur d'usage.

Cette méthode, pour peu que les taxateurs aient acquis un peu de routine en cette matière, expédie l'affaire le plus promptement. L'intérêt du prix d'achat indique immédiatement le revenu pur et net, et la description ainsi que le compte circonstancié de chaque partie intégrante de la maison ne sont pas nécessaires. — En thèse générale, la taxe faite d'après le prix d'achat sera toujours plutôt trop basse que trop haute, vu que les réclamans peuvent toujours prouver par le prix de loyer de leurs maisons l'inexactitude de la taxe, du moment qu'elle est trop haute. — Toutefois ce mode d'estimation n'a point un fondement aussi solide que le premier. En outre, la valeur d'achat d'une maison n'est pas un indice tout-à-fait sûr de l'aptitude de cette maison à rapporter une rente régulière, excepté dans les villes très-fréquentées, où par cela même un impôt sur les maisons n'est en général de saison que lorsqu'il doit être porté à une hauteur proportionnée.

Note. À St.-Petersbourg et à Moscau, où les impôts communaux et publics se perçoivent sur les maisons d'après la valeur vénale ou le prix d'achat de ces dernières, on est généralement satisfait de cette méthode. Il n'y existait avant l'année 1796 aucun impôt déterminé sur les maisons, mais en revanche on réclamait d'elles une multitude de redevances et de services indéterminés. En particulier, les logemens militaires y furent pour les possesseurs de maisons une charge très-oppressive et inégale. Pour les en débarrasser, on résolut de fonder une caisse municipale pour l'acquittement de toutes les charges communales, et de rassembler les contingens nécessaires pour cet effet par un impôt sur les maisons réglé, d'après leur valeur d'achat. Cette valeur d'achat, on l'établit en consultant les contrats de vente, ou en suivant en général des taxations où l'on adopta des prix assez raisonnables. On reconnut qu'un demi pour cent de la somme du prix d'achat était parfaitement suffisant pour acquitter toutes les charges communales. Les choses en demeurèrent en ces termes jusqu'à l'année 1810, où les besoins publics exigèrent impérieusement le prélèvement par l'État d'un impôt sur les maisons. À cet égard on suivit le même pied d'imposition, de telle sorte que l'on prélève actuellement, au profit de l'État, $^1/_2$ p. c., et, au profit de la ville, pareillement $^1/_2$ p. c. de la valeur d'achat des maisons. Indépendamment de cette charge, celle de pourvoir à l'entretien du pavé devant la maison est démeurée aux propriétaires. Mais en revanche dans toutes les parties de la ville qui se sont soumises à cet ordre de choses, il n'est plus question d'aucune autre charge quelconque, et spécialement point de celle des logemens militaires. Comme en Russie le taux de l'intérêt est de 6 p. c., un pour cent de la valeur d'achat revient à $16^2/_3$ p. c. du produit net. Toutefois comme dans l'estimation il s'est glissé une grande inégalité provenante de ce que les valeurs récentes d'achat ont été établies et transcrites d'après un papier-monnaie très-bas, tandis que les valeurs d'achat d'une date plus ancienne l'ont été d'après un papier-monnaie d'une valeur bien supérieure, les nouveaux acheteurs souffrent extraordinairement en comparaison des anciens possesseurs, vu que ceux-ci payent pareillement l'impôt en nouveau papier-monnaie de mauvais aloi et non pas en ancien. Mais cette inégalité doit être mise beaucoup plus sur le compte de la baisse de la valeur de la monnaie du pays que sur le compte du mode d'imposition en question.

Une rectification à cet égard doit avoir eu lieu tout récemment.

§. 1052.

b) Par classement des maisons.

Enfin dans quelques États on a pris pour fondement de l'imposition des maisons leur classement fait d'après leur valeur approximative d'usage, de telle sorte que l'on fixe pour chaque classe de maisons un impôt, ou même une rente déterminée. Cette méthode a été adoptée surtout dans les endroits où l'on trafique rarement avec des maisons et où les locations ne sont pas fréquentes, en sorte que la vérification d'une valeur déterminée d'achat, ou celle du produit net de chaque maison est très-difficile, de plus, dans les endroits où les maisons sont de si peu d'importance qu'il semble ne pas valoir la peine de s'enquérir aussi soigneusement de leur prix ou de leur produit. En conséquence, on calcule en général ce que peuvent rapporter à-peu-près les meilleures maisons, les maisons moyennes, ainsi que les maisons les plus mauvaises, et à combien il importe d'estimer l'utilité dont elles sont pour l'hôte. On adopte pour tout cela un terme moyen, soit comme impôt, soit comme revenu net; on intercalle dès-lors plusieurs classes intermédiaires auxquelles on croit pouvoir ramener analogiquement toutes les espèces d'édifices. Comme cette méthode ne se fonde point sur des données sûres qui justifiassent les taux adoptés, on peut d'autant moins y faire fond que dans l'estimation elle donne extraordinairement prise à l'arbitraire. Elle ne devient tolérable que par l'adoption d'un taux d'imposition tellement modique que personne ne ressent aisément l'inégalité.

Note. En Autriche on a adopté une double méthode de frapper d'impôt les maisons. Dans les grandes villes très-fréquentées, on les impose d'après le loyer. Dans les villes plus exigues, où les relations commerciales sont moins ani-

mées, on perçoit la taille des maisons d'après un classement. On admet 12 classes de bâtimens; la première est imposée à une taille de 30 florins, la dernière à une taille de 20 Kreutzer, et de 10 Kreutzer dans les endroits pauvres. Le classement même suit le nombre des parties habitables des bâtimens; c'est à quoi il a principalement égard, ainsi qu'au point de savoir, si la maison n'a qu'un rez-de-chaussée, ou si elle a plusieurs étages. Le tarif porte sur les maisons avec et sans étages. La première classe se compose de maisons avec étages de 30—35 pièces habitables, et paye 30 Florins d'impôt, ou seulement 25 Florins, lorsque la maison de cette classe n'a point d'étages. — Les maisons qui ont plus de pièces habitables, payent, sans étage, 1 Florin, et avec étages, 2 Florins de plus pour chaque habitation de 5 pièces. La dernière classe, de 3 jusqu'à 1 pièces habitables, paye 20 Kreutzer etc. — On comprend aisément que ce mode d'imposition repose sur de très-mauvais fondemens. Car que de revenus différens peuvent rapporter les diverses parties habitables! Mais comme l'imposition est en réalité fort modérée, on n'en ressent point l'inégalité. — Il parait être plus expédient de baser le classement sur le prix probable de loyer, et de faire opérer ce classement par chaque commune pour son endroit spécial. — Le moyen terme de loyer des grandes et meilleures maisons de la ville sert de point de départ pour la première classe, et celui des plus petites et des plus mauvaises maisons de la ville sert de terme de comparaison pour la dernière classe. Les classes intermédiaires sont fixées à volonté avec des différences telles que l'on puisse trouver aisément, pour chaque espèce de maisons, la classe à laquelle elle appartient. — Cette méthode mérite la préférence, par la raison que le principe de l'estimation y est visible, savoir: le produit net, que par conséquent le contribuable a un fondement d'après lequel il peut juger si sa maison a été classée justement, ou non. Il peut donc fonder ses réclamations sur des moyens de preuve; et l'autorité a pareillement une base sûre pour l'examen du grief, vu que même dans les endroits où des locations n'ont pas lieu, il est cependant possible de trouver chaque fois la valeur moyenne d'achat de toute maison quelconque, et que cette valeur indique et désigne sûrement celle du revenu ou de la rente. Admettons par exemple la classification suivante:

I.	150	Florins	de loyer	ou	100	Fl.	de	bénéfice	net.
II.	125	—	—	—	80	—	—	—	
III.	100	—	—	—	65	—	—	—	
IV.	80	—	—	—	60	—	—	—	
V.	60	—	—	—	40	—	—	—	
VI.	40	—	—	—	25	—	—	—	
VII.	30	—	—	—	20	—	—	—	
VIII.	21	—	—	—	14	—	—	—	
IX.	15	—	—	—	10	—	—	—	
X.	12	—	—	—	8	—	—	—	
XI.	9	—	—	—	6	—	—	—	
XII.	6	—	—	—	4	—	—	—	

Pour peu que quelques maisons seulement aient été estimées d'après cette méthode, elles indiqueront assez positivement la classe à laquelle appartiennent d'autres maisons qui leur ressemblent, et les taxateurs acquerront une grande dextérité à estimer avec exactitude et justesse. Lorsqu'en particulier on choisit le produit net pour règle générale et normale de l'impôt direct, la méthode dont il s'agit mérite aussi par cela même la préférence, qu'elle n'exige point une assiette ou répartition spéciale de l'impôt, et qu'on peut prononcer en deux lignes dans l'édit général d'impôt, combien chaque contribuable est tenu de donner, quelque soit la source dont il tire sa rente.

§. 1053.

Que l'on choisisse quelle méthode on voudra, un cadastre de la taille des maisons se laissera toujours aisément confectionner. Se décide-t-on pour la première méthode (§. 1040—1048), incontestablement la plus parfaite, les tableaux descriptifs de chaque maison doivent servir de fondement. On peut inscrire dans le cadastre, ou bien seulement les résultats de toutes les rubriques de ces tableaux, ou les maisons même avec indication de leur numéro, de leur propriétaire et de leur produit net. Les tableaux sont conservés soigneusement, et servent de pièces justificatives, ou de commentaire du cadastre. Les propriétaires en par-

ticulier sont désignés alphabétiquement, et renvoyés aux numéros de leurs maisons dans le cadastre.

B.

(voir le §. 1001.)

De la rente de capitaux.

§. 1054.

Principes à suivre dans l'imposition des rentes de capitaux.

Nous avons déjà indiqué en détail (§. 662 — 679) les circonstances qui dans un pays rendent extraordinairement pénible la vérification exacte des capitaux prêtés, et les difficultés qui s'opposent à leur imposition. Pour diminuer ces obstacles autant que possible, il faut dans l'imposition des rentes de capitaux suivre les principes suivans:

1° Dans ce genre d'imposition il s'agit uniquement de capitaux prêtés. Ceux qui sont placés dans les professions, ou qui circulent, ne sont point pris en considération, et leur rente n'est mise en ligne de compte et frappée d'impôt que dans l'estimation de la rente industrielle. Il reste libre à l'homme de métier de déduire aux capitalistes qui lui ont prêté des fonds, l'impôt destiné à atteindre la rente du capital, si leurs fonds n'ont pas déjà été imposés.

2° Les capitaux qui n'ont pas été prêtés pour une année entière n'osent point entrer en calcul.

§. 1055.

Double méthode de vérifier les capitaux prêtés.

Mais, d'une part, afin de ne pas expulser du pays des capitaux prêtés pour un plus long terme, ni opérer par l'imposition des rentes de capitaux la hausse des intérêts, et d'autre part, pour ne pas laisser exemptes d'impôt les

rentes de capitaux, au préjudice des autres contribuables, on peut adopter les deux méthodes suivantes:

a) celle qui se fonde sur les aveux des contribuables, joints à l'estimation des capitalistes,
b) celle qui consiste à enregistrer tous les capitaux prêtés qui en eux-mêmes ne sont pas publiquement connus.

§. 1056.

a) Par aveux des contribuables.

Les aveux que les contribuables doivent faire spontanément sur les questions qu'on leur adresse quant à leur revenu, — aveux qui ne sont soumis à aucun examen ultérieur, — ne mettent en évidence qu'un fort petit nombre de capitaux prêtés. Quelques contribuables honnêtes ou timides révéleront en entier leurs capitaux, mais un bien plus grand nombre s'abstiendra de faire des aveux sincères. Ceux-ci demeureront par conséquent exempts d'impôt, tandis que les autres seront imposés pour leur sincérité. — On obtient sans doute un plus grand résultat lorsque les aveux sont examinés et rectifiés par les estimateurs. Mais par ce moyen on ne découvrira que quelques capitaux prêtés sur hypothèque, ou prêtés d'ailleurs par voie de Justice, un bien plus grand nombre pourra toujours rester inconnu et soustrait à l'impôt. D'ailleurs trop d'arbitraire et de hasard règne dans une telle estimation.

§. 1057.

b) Par inscription publique des capitaux prêtés

On arrive plus sûrement au but

1° lorsqu'on ouvre un bureau particulier où doivent être inscrits tous les capitaux prêtés pour un an, ou pour un terme plus long. Cette inscription doit se faire gratuitement. L'obligation de faire inscrire est à la charge du prêteur. L'inscription peut être opérée

sans le concours des deux parties contractantes, parce qu'elle ne prouve rien en faveur de la bonté ou de la réalité de la dette.

Mais d'un autre côté

2° on ne peut actionner aucun capital qui, prêté à intérêts, n'a pas été inscrit, et qui est dette active depuis plus d'un an.

3° Les tribunaux n'osent confectionner des obligations hypothécaires et judiciaires que lorsqu'on leur a prouvé l'inscription et le lieu où elle s'est faite; cette inscription est spécialement annotée sur l'instrument ou le titre de la dette.

§. 1058.

Par ces mesures peu de prêts échapperont à la connaissance du Gouvernement, surtout lorsqu'on adopte le principe, d'imposer aussi modérément que possible les capitaux prêtés, afin que personne ne trouve dans le haut impôt un motif de hasarder à cacher ses fonds. Si par conséquent l'État ne fixe qu'à la moitié des intérêts légaux les rentes ou bénéfices purs de capitaux prêtés, comme par exemple en Prusse au taux de pour cent que donne la Banque, (2 p. c.) et qu'il laisse exempts de taille les capitaux dont on prouve qu'ils n'ont été prêtés qu'à 2 p. c., personne ne sera aisément déterminé à dissimuler ses capitaux prêtés, et cela d'autant moins que l'impôt sur les rentes est modéré.

§. 1059.

S'il y a lieu de craindre que l'imposition des intérêts ne les fasse hausser ou ne rebute les capitalistes étrangers.

L'argument, que par cette méthode l'État pénètre trop violemment dans les mystères des fortunes privées, ne paraît pas être une objection de grand poids. Car si aucun Sujet ne se plaint de ce que l'État connaît sa fortune placée en fonds de terre ou dans les professions industrielles, pourquoi donc

devrait-il regretter que l'État ait pareillement connaissance de son avoir en capitaux? Mais les doutes suivans méritent d'être soumis à un mûr examen.

Lorsqu'on impose la rente ou le bénéfice net de capitaux, il se présente deux questions:

1° Les capitalistes n'acquerront-ils pas le pouvoir de hausser les intérêts, et par suite de rejeter sur les débiteurs l'impôt qui devait atteindre les capitalistes? S'il en était ainsi, ce ne serait pas le revenu de ces derniers, ce serait au contraire la fortune des débiteurs qui se trouverait atteinte par l'impôt, contrairement au but que s'est proposé l'État.

2° S'agit-il particulièrement d'imposer les rentes publiques, les capitalistes étrangers ne seront-ils point découragés par là de placer leurs capitaux dans nos rentes ou effets publics, et l'État ne se verra-t-il pas, par ce motif même, contraint, en négociant des emprunts, de se soumettre à des conditions plus onéreuses?

§. 1060.

Comme la hausse et la baisse des intérêts se règlent uniquement sur le rapport entre l'offre et la demande effective de capitaux, et vice versa, le prix ou le taux de l'intérêt ne saurait changer du moment que ce rapport ne change point. La crainte que l'imposition des intérêts ne les fasse hausser serait donc fondée, si cette imposition diminuait les capitaux à prêter. Cet effet ne pourrait se présenter que dans la supposition que les capitaux cherchassent à être employés autrement que par prêt dans le pays, que par conséquent les capitalistes préférassent de les faire valoir eux-mêmes dans les professions, ou qu'en raison de l'impôt ils envoyassent beaucoup de capitaux dans l'étranger. Or la taille des intérêts ne saurait être une raison de faire la première opération, parce que, suivant notre système, la

rente de capitaux placés dans les professions est frappée par l'impôt bien plus fortement que ne le sont les intérêts. En outre, l'impôt sur les intérêts n'expulsera pas non plus les capitaux hors du pays, du moment que sa modicité est telle que les inconvéniens et risques attachés au placement des capitaux dans l'étranger, les frais d'envoi, et le cours du change causent autant de perte et de préjudice que l'impôt dont il s'agit.

C'est par les circonstances spéciales qui se présentent dans chaque occurrence particulière qu'il faut établir et constater, s'il y a lieu de craindre que l'imposition de rentes publiques ne détourne de nos emprunts publics les capitaux étrangers, et par suite ne rende difficiles et onéreuses les conditions de la négociation de pareils emprunts. À cet égard on ne peut avancer rien de général, vu qu'ici tout dépend principalement du rapport du crédit et du taux légal de l'intérêt des autres pays. Pour peu qu'il y ait danger à craindre, il vaut sans doute mieux exempter de taille les rentes publiques et s'en rapporter à la déclaration, faite spontanément par les indigènes, du revenu qu'ils tirent de cette source.

Pour parer dans tous les cas à ces difficultés, il suffit d'avoir soin que les créanciers de l'État ne reçoivent point leur titre ou obligation en papiers au porteur, mais qu'ils soient astreints, ainsi que cela se pratique en Angleterre, à inscrire leur nom dans un livre. Comme par là il sera constant quel créancier est indigène ou étranger, on se trouvera en mesure d'exempter de la taille les créanciers forains sans être obligé de renoncer à l'imposition de la rente des indigènes. — Pour ne pas perdre la commodité des coupons d'intérêts, on n'a qu'à dès-lors simplement donner une forme particulière aux coupons appartenans aux fonds qui restent dans le pays, ou bien, l'on peut aussi restreindre en général les coupons aux créanciers indigènes etc.

§. 1061.

Dès-lors il ne sera pas difficile de confectionner sur le vu des livres d'inscription le cadastre des capitalistes qui ont prêté des fonds à des particuliers. Les regîtres des créanciers publics serviront à dresser le cadastre des créanciers indigènes de l'État, et de ceux des communes, et la quôte d'impôt pourra être défalquée dès le payement des intérêts, et versée des caisses d'amortissement dans celles du trésor, ou être réciproquement imputée.

§. 1062.

Lorsqu'on établit l'impôt comme condition des droits politiques d'électeurs et d'éligibilité dans les représentations nationales et communales, on crée par là un motif, en raison duquel beaucoup de capitaux ne seront pas facilement soustraits à l'impôt.

C.

De la rente industrielle.

§. 1063.

Impossibilité de la constater clairement.

Ce serait peine perdue que de vouloir, par des dépositions faites avec serment, ou par l'inspection des livres d'économie et de compte etc., constater le revenu que chacun retire de sa profession. On ne ferait par là que tourmenter les Sujets sans parvenir à reconnaître la vérité. Voilà pourquoi toute vérification de la rente industrielle (§. 665 etc.) ne peut être établie que d'après la probabilité, et pour ne pas tracasser dans cette opération les contribuables, il faut que les taxateurs se règlent uniquement sur certains indices extérieurs, qui sautent aux yeux, et n'échappent pas facilement à l'aperception, ainsi que sur des lumières qui se fondent en général sur la propre expérience

des experts, et sur une connaissance exacte des professions qu'il s'agit d'estimer.

§. 1064.

Principes à suivre dans sa vérification.

Pour la vérification de la rente industrielle, il importe donc de choisir des personnes

1° qui exercent elles-mêmes, ou ont exercé, ou du moins connaissent parfaitement l'espèce d'industrie qu'elles ont mission d'estimer;

2° qui sont en état de juger des relations industrielles et des localités où l'industrie est exercée;

3° qui connaissent parfaitement les principes d'après lesquels, conformément à l'intention du Gouvernement, l'estimation doit être faite.

§. 1065.

Pour qu'ils répondent à une politique raisonnable et libérale, voici quels doivent être ces principes (§. 1064, 3°):

1° Le revenu de chaque profession doit être évalué suivant un terme moyen, et de telle sorte, qu'un homme de métier de cette force, de cette habileté, de pareilles ressources pécuniaires, puisse compter sur un pareil revenu lorsqu'il exerce sa profession avec ordre et une application commune. — Ce que quelqu'un gagne par des efforts extraordinaires, par un art et une habileté d'un genre particulier, ou par des spéculations spéciales, peut aussi peu être mis en ligne de compte que ce qu'il perd par paresse ou inertie; en un mot, on ne doit point avoir égard à l'individualité; on ne doit prendre en considération que le degré de revenu que d'après l'expérience on peut admettre comme bénéfice habituel dans la classe entière et dans la condition d'artisans à laquelle le contribuable appartient.

2° Quand même on prendrait pour fondement les propres aveux du contribuable, il ne faudrait cependant jamais trop en appeler à sa probité consciencieuse.

§. 1066.

Estimation du revenu des artisans qui ne font point valoir de capital dans leur profession.

Parmi les artisans, il faut distinguer:

1° ceux qui retirent simplement une rente industrielle-personnelle,

2° ceux qui retirent une rente industrielle-personnelle et réelle,

3° ceux qui ne touchent qu'une rente industrielle purement réelle §. 664.

§. 1067.

La rente industrielle purement personnelle, on la constate en déduisant de ce qu'un ouvrier gagne annuellement par son travail régulier tout ce qui lui est indispensablement nécessaire 1° pour se procurer les instrumens de son industrie, 2° pour entretenir, convenablement à sa condition, lui et sa famille, et pour élever ses enfans dans le même métier dont il s'occupe. Car ces articles forment ensemble la *richesse-fonds personnelle*. Les estimateurs n'ont donc simplement qu'à vérifier le salaire que chaque artisan retire annuellement de son travail ou occupation. Si dès-lors l'État fixe, suivant l'équité, en termes généraux, combien il faut passer en compte à chaque classe de la société pour les deux articles ci-dessus, on connaîtra au juste la rente industrielle personnelle de chacun.

§. 1068.

Dans chaque province, ville et village, il est facile de constater combien à-peu-près chaque classe d'ouvriers industriels reçoit annuellement pour sa peine et son travail.

Ces estimations peuvent donc très-convenablement être abandonnées aux taxateurs assermentés choisis dans la commune. On peut: 1° exiger de chaque ouvrier un aveu relativement au montant de ce qu'il perçoit par an pour son travail. À cet aveu les estimateurs 2° ajoutent leur avis. Pour ne pas trop alarmer la conscience des avouans, il faut poser ainsi qu'il suit les questions qu'on leur adresse; a) combien ils croient que vaut annuellement le travail qu'ils exécutent, et à combien ils évaluent eux-mêmes, l'un dans l'autre, le revenu qu'ils en retirent, b) combien ils dépensent annuellement pour l'entretien des instrumens de leur travail. — 3° Les autorités financières, après avoir entendu et examiné toutes les réclamations, fixent définitivement le revenu, et vident toutes les contestations.

§. 1069.

Au surplus, le jugement porté par les estimateurs se règle sur les différentes classes d'ouvriers, dont chacune a des marques distinctives qui lui sont propres. Car les artisans qui gagnent un revenu sans mettre un capital en activité peuvent être ramenés aux classes suivantes:

1° *Ouvriers ordinaires*, qui n'ont besoin pour leur profession que de la force corporelle, de simples instrumens, et d'un peu de routine.

2° *Artisans* qui exercent un métier qu'ils ont appris artificiellement. Il faut y comprendre:

a) les hommes de lettres proprement dits, qui cultivent les sciences comme une profession pour laquelle ils sont payés, tels qu'académiciens, professeurs, instituteurs aux écoles d'un ordre supérieur, examinateurs agrégés aux autorités provinciales, auteurs qui vivent de la composition de livres.

b) Tous ceux dont l'occupation nécessite une préparation scientifique α) tous les fonctionnaires

qui ne peuvent exercer leur charge sans connaissances scientifiques, β) les pasteurs, prêtres ou curés, les maîtres ou précepteurs aux écoles primaires ou civiques, γ) les médecins et avocats.

c) Les artistes. Il faut y compter α) tous ceux qui exercent les beaux arts en retour d'un salaire, tels que musiciens, sculpteurs, lapidaires, peintres, acteurs, chanteurs, danseurs etc. β) ceux qui exercent des arts méchaniques supérieurs aux travaux ordinaires de main-d'oeuvre, tels que les architectes, compositeurs en matière d'imprimerie, écuyers, artistes d'équitation, voltigeurs, maîtres d'armes etc.

d) Les manouvriers, en tant qu'ils ne travaillent que sur commande, sans fournir, à leurs propres frais et dépens, des matériaux qui nécessitent l'avance d'un capital.

e) Ceux qui rendent des services artificiellement appris, tels que copistes, cuisiniers, valets de chambre, domestiques de louage etc.

§. 1070.

a) Estimation du revenu des ouvriers ordinaires.

On sait assez généralement à combien se monte dans chaque endroit le salaire des ouvriers ordinaires. Dans beaucoup de pays ce salaire est si modique qu'à peine subvient-il au strict nécessaire de la classe ouvrière. En pareil cas, il est juste d'exempter tout-à-fait cette classe de l'impôt. Fut-il même possible d'établir par calcul que cette classe retire une rente exigue, il serait pourtant plus expédient de frapper cette rente d'un impôt indirect sur les consommations que de l'imposer à une taille directe, vu a) qu'un impôt direct sur de pareils individus ne se laisse percevoir que difficilement, b) et qu'un impôt assis avec intelligence sur les consommations répartit le mieux les con-

tingens suivant la règle du superflu (voir les §. 691 et suivans). Ce n'est que lorsque la classe des ouvriers ordinaires se trouve dans un état de prospérité qui ne laisse rien à désirer, comme dans des États nouvellement formés, peu peuplés, et qui croissent rapidement en bien-être, que l'on peut l'imposer pareillement à une taille directe. Si, par exemple, le salaire annuel de la main-d'oeuvre se montait annuellement à 3—400 écus par ouvrier, comme dans les États unis de l'Amérique, on ne ferait nullement tort à l'ouvrier en lui portant en compte deux tiers de son salaire pour l'entretien nécessaire de sa famille, et un tiers comme revenu net, ou rente pure d'industrie.

§. 1071.

Que si l'on voulait frapper pareillement d'un impôt direct l'ouvrier dans un pays où il gagne moins, il importerait de calculer, combien il lui faudrait d'après les moeurs et les usages du pays pour subvenir à son entretien et à celui de sa famille composée de 4—5 enfans, et pour vivre sans souci. Posé que par des observations sûres on constatât que la recette annuelle d'un ouvrier ordinaire, qui serait occupé sans interruption, fut de 75 écus, et que son entretien indispensable exigeât 70 écus, sa rente à imposer serait de 5 écus. Que maintenant la rente soit en général imposée à 10 p. c., la quote-part d'impôt de cet ouvrier se monterait à 12 gros. — Mais l'ouvrier qui pourrait prouver qu'il gagne moins que 75 écus devrait nécessairement obtenir une modération ou une dispense entière d'impôt.

§. 1072.

b) Estimation du revenu des artisans qui ont appris leur profession artificiellement.

Quant au revenu des artisans qui exercent une profession apprise artificiellement (§. 1069, 2°), il importe de remarquer que celui des hommes de lettres proprement dits

est habituellement fixé par leurs appointemens, et comme ces appointemens résultent clairement des regîtres de l'État, une estimation de ce revenu, et une classification ultérieure des hommes de lettres ne sont nullement nécessaires. Mais à l'homme de lettres il faut allouer 1° une somme annuelle pour l'entretien des instrumens de sa profession, savoir, pour l'achat des livres, des instrumens de physique, pour frais d'expérimentation (en chimie, anatomie), car ces articles de dépense lui sont aussi indispensables que l'entretien de sa famille, 2° une somme pour son entretien et celui de son épouse, conformément à son rang. Car les deux sommes sont nécessaires pour que la classe des hommes de lettres (espèce de richesse-fonds) ne s'éteigne ou ne se détériore pas.

Pour cet effet on peut 1° fixer un minimum indispensable même à un homme de lettres du plus bas rang pour ses besoins scientifiques, et pour son strict nécessaire, — minimum qui ne donne absolument encore aucune rente pure, ou bénéfice net, et par suite demeure exempt d'impôt. 2° Comme avec le rang les besoins d'une nécessité relative augmentent, et que sous le rapport des finances, les appointemens des hommes de lettres équivalent à une fixation de rang, vu qu'il est à supposer que l'État proportionne les traitemens des hommes de lettres à leur mérite, la somme à déduire pour le nécessaire, d'un côté doit augmenter à proportion de la hausse progressive du traitement, et d'un autre côté, peut de nouveau décroître, lorsque le traitement a atteint une certaine hauteur. La règle à suivre en ceci doit être cherchée dans le prix des subsistances, dans le genre de vie, et dans les autres circonstances particulières du pays.

Note. Que dans un pays par exemple 300 écus forment le minimum dont un homme de lettres du plus bas rang puisse vivre avec sa famille, et que 100 écus lui soient indispensablement nécessaires pour satisfaire à ses besoins littéraires et scientifiques. D'un traitement de 400 écus dans

un tel pays il ne restera point de revenu net à un homme de lettres. Un pareil traitement doit par conséquent demeurer exempt de taille. Mais pour chaque centaine d'écus au delà de ces 400 jusqu'à la somme de 1000 on peut calculer ½ pour le nécessaire, et ½ comme rente ou bénéfice net; sur chaque centaine d'écus au delà de 1000 jusqu'à la somme de 2000, on peut compter ⅓ pour le nécessaire, et ⅔ pour la rente. À l'égard des appointemens au-dessus de 2000 écus, on aura à calculer sur chaque centaine d'écus au delà de cette somme ¼ pour le nécessaire et ¾ pour la rente. À l'aide de cette règle, tout homme de lettres pourrait calculer lui-même au juste quelle partie de ses appointemens est passible de l'impôt direct.

§. 1073.

Les hommes de lettres qui ne retirent point d'appointemens, mais qui pourtant font métier de leur savoir, comme par exemple les rédacteurs de gazettes et de journaux, ou qui d'ailleurs vivent de la profession d'auteur, sont estimés suivant ce que, de leur propre aveu, ils gagnent annuellement, et jugés ensuite d'après la même règle, à l'instar de ceux qui reçoivent traitement. La confection et la publication d'ouvrages scientifiques, qui ont pour but principal de faire prospérer et propager les sciences, mais qui ne rapportent point à l'auteur un revenu régulier et consécutif, ne sauraient être considérées comme une profession, et doivent être envisagées comme un bénéfice extraordinaire de l'industrie, lequel peut aussi peu être mis en ligne de compte dans l'imposition que le gain extraordinaire qu'une spéculation procure à un négociant.

§. 1074.

c) Estimation du revenu des fonctionnaires instruits dans les sciences.

La seconde classe de fonctionnaires instruits dans les sciences et indiqués au §. 1069, 2°, b. doit être jugée d'après les mêmes règles, à l'instar des hommes de lettres, ou savans proprement dits, avec cette différence, qu'on ne

leur tient aucun compte de besoins littéraires et scientifiques, vu que ceux-ci n'appartiennent pas essentiellement à l'exercice de leurs fonctions, et que par conséquent cette classe de personnes peut très-bien se maintenir sans ce secours. Ainsi, quand même quelques uns d'entr'eux cultiveraient les sciences bien plus sérieusement et acheteraient bien plus de livres que les savans de profession, ils ne reçoivent cependant point leur traitement dans ce but; au contraire, dans le payement de leurs appointemens on suppose qu'ils possèdent déjà la science nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. On peut donc réduire proportionnellement le minimum de leur entretien.

§. 1075.

Le revenu des fonctionnaires qui touchent des appointemens peut être reconnu par les tableaux ou relevés des traitemens. Ce revenu s'accroît-il régulièrement par des émolumens accessoires attachés à la charge, on les indique, on les évalue l'un dans l'autre, et on les ajoute ensuite aux appointemens. Les recettes en nature sont réduites en argent d'après le prix moyen qui sert de base aux baux des Domaines les plus prochains. Le revenu des terres appartenantes à une cure est évalué d'après la rente foncière que ces terres peuvent donner à titre de fermage. Ce que gagnent par leur agriculture les curés qui exercent eux-mêmes l'économie rurale, appartient à une autre rubrique. — Pour le revenu des médecins, avocats et autres professions de ce genre, les estimateurs ou priseurs fixent un maximum ou minimum adapté aux localités. D'après cela ils forment autant de classes que ces localités exigent, laissent ensuite chaque individu exercant ces métiers se colloquer lui-même dans une de ces classes, et décident, s'il faut en demeurer là, ou si cet individu mérite d'être placé dans une classe supérieure, et à combien doit être fixé dans cette classe son revenu. À l'égard d'un médecin, il faut faire déduction

de la dépense pour son équipage, si dans sa pratique il ne peut se passer d'équipage, et relativement à un chirurgien, il importe de défalquer la dépense annuelle pour ses instrumens, avant de fixer le revenu personnel pur de l'un et de l'autre.

Note. Posé par conséquent que dans une ville il fut possible d'évaluer le revenu des médecins du premier ordre à 12,000 écus, déduction préalablement faite de leurs frais d'équipage, et celui des médecins du plus bas étage à 600 écus, on pourrait faire à peu près 7 Classes; savoir 1[re] *Classe*, de 10 jusqu'à 12 mille écus; 2[me] *Classe*, de 8 jusqu'à 9900 écus; 3[me] *Classe*, de 6 — 7900 écus; 4[me] *Classe*, de 4 — 5900 écus; 5[me] *Classe*, de 3 — 4900 écus; 6[me] *Classe*, de 1 — 2900 écus; 7[me] *Classe*, de 600 — 990 écus. — Si un médecin reconnaissait appartenir à la première classe, les estimateurs n'auraient qu'à décider, à quelle somme, entre 10 jusqu'à 12 mille écus, son revenu doit être évalué. Si un autre se colloquait dans la 7[me], ils auraient à examiner, s'il n'appartient pas à une classe supérieure, et dans le cas contraire, à quelle somme, entre 600 jusqu'à 900 écus, son revenu doit être estimé.

§. 1076.

d) Estimation du revenu des artistes.

En ce qui concerne les artistes, leur revenu, s'ils reçoivent un traitement, n'a besoin d'aucune estimation spéciale, hormis toutefois cette partie de leur recette qu'ils retirent d'autres travaux réguliers pour lesquels ils sont payés extraordinairement, comme par exemple, de concerts ou représentations extraordinaires qui se donnent à leur bénéfice. Ne touchent-ils point d'appointemens, il importe qu'ils indiquent leur recette, et les estimateurs doivent alors juger, s'il faut s'en tenir aux aveux de l'artiste, ou si son revenu doit être estimé plus haut. — Les artistes doivent être divisés par classes. Pour les classes d'artistes qui doivent être assimilés aux hommes de lettres, il faut adopter le taux

de 300 écus, comme minimum de l'entretien; pour les artistes d'un rang inférieur, ce taux doit être moindre.

§. 1077.

e) Estimation du revenu des artisans ou manouvriers.

Le revenu des artisans de l'espècc de ceux qui travaillent sans capital, ainsi que de la classe indiquée sous le Nr. 5 du §. 1069, doit être évalué au double de ce que gagne un manoeuvre ordinaire. Il faut en déduire ⅔ pour leur subsistance, le reste est à considérer comme rente pure. Chaque compagnon qui travaille sous eux, et pour leur compte, ajoute à leur revenu, parce qu'ils deviennent par là directeurs d'un établissement d'industrie. Un artisan ne peut-il entretenir ces compagnons sans capital, il doit être estimé d'après une autre rubrique, savoir, d'après le bénéfice de capital que lui procurent ces compagnons.

§. 1078.

Une autre méthode que l'on pourrait choisir consisterait en ce que l'État publiàt une tabelle générale qui contìnt une classification du revenu provenant de l'industrie purement personnelle, et dans laquelle pùt être taxé quiconque ne tire point son revenu exclusivement d'appointemens. Dans cette classification le traitement des Employés pourrait servir de base. Que dans l'État, par exemple, 20,000 écus soient le plus haut, et cent écus le plus bas traitement qui dùt être soumis à la taille des rentes, on pourrait former 14 classes, 10 avec la différence de 1900 écus, les autres avec une moindre différence. — Une pareille méthode faciliterait extraordinairement le travail des estimateurs.

Note. Admettons le tableau public suivant du revenu provenant de l'industrie purement personnelle:

1re	*Classe*	18000	—	20000	écus.
2me	*Classe*	16000	—	17900	—
3me	*Classe*	14000	—	15900	—
4me	*Classe*	12000	—	13900	—
5me	*Classe*	10000	—	11900	—
6me	*Classe*	8000	—	9900	—
7me	*Classe*	6000	—	7900	—
8me	*Classe*	4000	—	5900	—
9me	*Classe*	2000	—	3900	—
10me	*Classe*	1000	—	1900	—
11me	*Classe*	700	—	900	—
12me	*Classe*	500	—	650	—
13me	*Classe*	300	—	450	—
14me	*Classe*	100	—	250	—

Que si par exemple les estimateurs voulaient maintenant taxer les médecins de leur ville, ils n'auraient qu'à déterminer les classes auxquelles suivant leur jugement les médecins doivent appartenir. À Berlin ils jugeraient par exemple que les médecins doivent être colloqués dans la 4me jusqu'à la 11me Classe; à Halle, ils prendraient la 9me jusqu'à la 13me classe. Or si un médecin de Berlin et un médecin de Halle reconnaissaient devoir appartenir, le premier à la 4me classe, le second à la 11me, et que les taxateurs y consentissent, ceux-ci n'auraient simplement qu'à examiner encore, s'ils doivent taxer ces médecins au minimum, ou au maximum, ou à la moyenne de ces deux sommes, et à en user de même avec tous les autres coïndustriels de la même condition. Ils seraient ainsi les maîtres de taxer celui qui selon eux se serait colloqué dans une classe trop basse, et à l'égard duquel ils n'auraient pourtant aucune raison suffisante de le placer dans une classe supérieure, au maximum de la classe qu'il aurait choisie lui-même.

§. 1079.

Différentes méthodes à suivre dans l'estimation du revenu de ceux qui dans leur profession ont besoin d'un capital.

a) Revenu de leur industrie personnelle.

Quant à la classe industrielle qui pour l'exercice de sa profession a besoin d'un capital, et qui perçoit une rente à la fois réelle et personnelle (§. 1066), son revenu provenant de son industrie personnelle doit être constaté d'après les mêmes principes qui ont été développés ci-dessus (§. 1070 — 1078).

Afin de procurer sous ce rapport aux estimateurs de sûrs points de départ, et pour faciliter leur opération, il importe de vérifier, relativement à ce que gagne chaque classe de profession, des prix normaux déterminés. Comme on peut partout constater facilement combien d'honoraire reçoivent de simples directeurs d'une affaire, et combien cet honoraire varie suivant l'art et la différence des professions, on trouvera fort tôt de pareils exacts taux normaux.

Note. On peut par exemple vérifier facilement

1° ce qu'un économe reçoit habituellement pour l'administration d'un bien rural, et combien ce traitement varie suivant l'étendue et la diversité de l'administration. Dans les biens ruraux exigus qui sont administrés avec ou sans valet, la valeur des doubles gages et de la double nourriture d'un valet est à considérer comme le salaire de l'industrie personnelle de l'administration. Dans les biens-fonds qui tiennent des administrateurs, on prend pour composer ce salaire le double de ce que coûtent les administrateurs.

2° S'agit-il de propriétaires de manufactures, il importe de vérifier quel revenu on assure aux directeurs de manufactures du même genre. Ce revenu, on l'adopte pour taux normal relativement aux entrepreneurs de manufactures d'une espèce analogue. Quant aux artisans, on prend pour taux normal le revenu des maîtres qui travaillent sans capital, ou celui d'un facteur, agent ou premier compagnon, préposé à la profession

d'une veuve etc. et l'on adopte pareillement ce revenu pour base de celui des artisans qui travaillent avec un capital, en observant d'ajouter à ce revenu une somme proportionnée, suivant l'étendue plus ou moins grande des capitaux placés dans la profession. De ce revenu, on déduit une portion proportionnée à titre d'entretien de l'artisan, et l'on considère le reste comme une rente personnelle.

3° On peut pareillement vérifier ce que reçoivent les personnes préposées aux maisons de commerce, aux opérations de banque, aux fabriques, à un métier, et établir d'après cela un taux normal pour la taxation du salaire de l'industrie personnelle de pareils agens industriels. Ce salaire de l'industrie personnelle doit augmenter à proportion de l'étendue de l'administration, des peines et travaux y attachés, de la dextérité, de l'intelligence, des connaissances et de la confiance que l'affaire exige. Au reste, tous ces tarifs normaux, toutes ces estimations ne valent que pour un endroit, ou canton, et peuvent différer dans tout autre district ou canton.

§. 1080.

b) Revenu de leur industrie réelle.

Voilà pour ce qui concerne l'évaluation du revenu provenant de l'industrie personnelle des classes indiquées au §. 1076. Quant à l'estimation de leur bénéfice d'entreprise et de celui des fonds, il importe de constater 1° le capital *fixe* placé dans les professions, 2° le capital circulant qu'elles mettent en activité, 3° le bénéfice net annuel résultant de l'un et de l'autre. Les méthodes à suivre pour constater les fonds placés dans les professions diffèrent suivant la diversité de ces dernières, et se perfectionnent toujours davantage par un exercice de plusieurs années.

§. 1081.

Statistique des professions nécessaire pour l'établissement de toute taille industrielle.

Afin de fonder sous ce rapport des jugemens aussi parfaits que possible, et pour avoir certains points d'arrêt servant à apprécier les estimations, une statistique des professions du pays, laquelle on ne peut obtenir que peu à peu, est d'une nécessité presque indispensable. Par elle on établit:

1° à combien se monte dans tout pays, dans chaque province, canton, ville et village la production a) des matières brutes utiles, b) des marchandises ouvrées, c) des articles confectionnés par artistes et artisans. Par là, on reconnaît le montant du capital fixe et circulant que toutes ces professions font valoir, et sa répartition entre les provinces, cantons, villes, communes et individus;

2° à combien se montent dans tout le pays, dans chaque province, canton, ville ou endroit quelconque, les capitaux appliqués au négoce en particulier, combien de capitaux nécessitent le commerce maritime, le commerce intérieur en gros et en détail, la mercantille etc., et à combien revient toute l'industrie commerciale. Tout ceci est constaté beaucoup plus sûrement par la quantité des marchandises mises en circulation que par la vérification directe des capitaux placés dans les professions;

3° quel est dans toutes ces différentes branches le rapport, à établir suivant des pour cent, entre le bénéfice des fonds et de l'industrie, et les capitaux que ces professions font valoir, et combien de fois l'argent circule annuellement dans chacune de ces professions.

4° Il faut constater les rapports entre le capital fixe et circulant et les objets visibles et connus des professions pour en tirer des conclusions relatives tant à la

grandeur ou l'importance du capital fixe et circulant, soit de toute profession en général, soit de chaque homme de métier en particulier, qu'au bénéfice spécial en provenant.

5° Il faut de plus constater dans chaque province, comme dans chaque endroit, la valeur des taux de salaire pour chaque espèce de travaux depuis les plus communs jusqu'aux plus artificiels, tant des personnes qui ne travaillent que comme simples instrumens, que de celles qui travaillent à titre de directeurs, maîtres et propriétaires.

6° Dans beaucoup de cas, il est extraordinairement important sous le rapport des finances de connaître la proportion entre la totalité des forces industrielles tant des individus que des machines, et le produit qu'elles créent, ainsi que le capital nécessaire à leur entretien. La statistique doit donc pareillement procurer peu à peu cette connaissance. Enfin

7° les prix de valeur et les prix courans du marché de toutes les choses regulièrement consommées dans l'État doivent être connus.

Sans la possession préalable de toutes ces données statistiques, on ne saurait songer à l'établissement d'une parfaite taille industrielle.

Note. La notion d'une pareille statistique a été très-bien développée dans l'ouvrage du Professeur Harl, intitulé: „Idée d'une Statistique financière.“ (*Idee einer Finanzstatistik.*)

§. 1082.

Toutefois une pareille statistique manque encore partout, et même existât-elle, on ne pourrait pas encore compter qu'on en fit une juste application dans l'estimation des contribuables, parce qu'il n'est pas à supposer que les estimateurs choisis connaissent parfaitement cette statistique, et qu'ils entendent à en tirer parti. Par ces motifs, une telle

statistique ne sert aux autorités qu'à constater peu à peu certains points de départ et moyens d'éprouver des estimations communales, et même à établir certaines règles pour la prisée de professions individuelles, ou de celles de provinces entières. Mais pour l'estimation elle-même, il faut imaginer des méthodes qui ne supposent point des connaissances scientifiques générales, mais dont le simple bon sens naturel sache aisément faire application pour peu qu'on connaisse la position spéciale des personnes à estimer.

Note. Posé, par exemple, qu'une autorité sût au juste par la statistique que dans un canton il se débite pour 400,000 écus de marchandises étrangères, et que cent négocians exercent ce débit, elle pourrait admettre avec sûreté que le débit de tous les négocians de ce canton, pris ensemble, ne peut guère être au-dessous de 400,000 écus, ni le capital, qui met leur profession en activité, au-dessous ou au delà de 100,000 écus, vu que de pareils fonds de commerce tournent ordinairement quatre fois par an. Maintenant supposons que les priseurs ne constatassent que 20,000 écus mis en activité par ces 100 négocians, ou que ces derniers ne taxassent leur débit qu'à 100,000 écus, l'autorité pourrait savoir de science certaine que cette estimation est fausse. — De plus, posé qu'il fût notoire combien de capital il faut par an à un métier de drapier, à une machine à filer, pour être perpétuellement maintenus en activité, on pourrait fixer un taux normal pour de pareilles machines etc.

§. 1083.

À défaut de données statistiques très-exactes sur les professions et ceux qui les exercent, le plus sûr sera toujours de s'appuyer dans l'imposition sur le jugement de taxateurs qui soient membres de la commune et connus pour des hommes intelligens et probes, et d'abandonner la direction de l'opération à des commissaires royaux qui non-seulement connaissent les localités ainsi que les vues générales de l'administration publique relativement aux estimations de ce genre, mais qui possèdent aussi une théorie juste de

l'économie politique, et une statistique aussi parfaite que possible des endroits qu'il s'agit de priser. De pareils commissaires préviendront le mieux les erreurs des estimateurs, et par leurs instructions les formeront toujours davantage pour les affaires en question. Pour peu que les estimateurs aient seulement évalué quelques individus de différentes classes industrielles, et que leur évaluation ait été reconnue pour juste, elle leur servira de mesure de comparaison pour toutes les autres classes, et ces taux normaux faciliteront extraordinairement l'estimation. En outre, comme ces évaluations fournissent des moyens de comparaison, elles concourront par la suite à faciliter le perfectionnement de la statistique.

§. 1084.

Quant à l'estimation même des professions qui ne peuvent être exercées sans capitaux, elle peut s'opérer de différentes manières. Les méthodes les plus naturelles semblent être:

1° d'évaluer le capital nécessaire pour mettre la profession en activité, ou le capital d'exploitation d'une profession ;
2° d'évaluer le débit;
3° d'évaluer les profits capitaux et industriels.

Toutes ces trois méthodes tendent en définitive à constater le bénéfice de l'industrie et du capital, avec cette différence seulement, que la 3me tend à atteindre ce but directement, et que les autres arrivent au but indirectement, ou par conclusions.

§. 1085.

Première méthode d'estimation ; par évaluation du capital d'exploitation.

Car lorsqu'on estime les profits capitaux d'une profession d'après le capital que son exploitation rend nécessaire, on suppose que ce capital est perpétuellement employé dans

la profession, et qu'en somme il rend un certain bénéfice. Ce bénéfice doit toujours être admis comme supérieur aux intérêts licites, vu qu'autrement personne ne se donnerait la peine, et ne hasarderait d'affecter un fonds à une profession, et qu'on préférerait généralement de percevoir les intérêts qu'on peut gagner sans travail. Admet-on d'après les principes de l'économie politique, qu'en somme ce bénéfice du capital soit le même dans toutes les professions d'un même pays, ou du moins d'une même province, et que les différences apparentes ne servent qu'à ajuster ou compenser les risques, peines ou dextérités plus ou moins grandes qu'exige l'emploi du capital, on peut adopter un taux égal du profit pour tous les capitaux, soit fixes, soit circulans, placés dans les professions d'un pays, et tirer du capital nécessaire à l'exploitation de la profession des conséquences par rapport au bénéfice net, qu'il produit, après avoir fait entrer en calcul le salaire personnel. Ce salaire devra toujours être taxé beaucoup plus haut relativement à tout homme de métier qui a besoin d'un capital pour l'exercice de sa profession, qu'à l'égard d'un artisan de la même espèce qui travaille sans capital. Le Gouvernement fixe le taux du bénéfice d'après des données générales établies par l'expérience dans le pays ou dans la province; les estimateurs fixent le capital affecté à l'exploitation de la profession non pas d'après la fortune de l'artisan en général, mais d'après ce qui, selon leur avis, est indispensablement nécessaire pour l'exercice d'une pareille profession. Ensuite ils appliquent simplement aux occurrences présentes le taux du bénéfice fixé par le Gouvernement.

Note. Qu'on ait évalué à 150 écus le revenu d'un tailleur qui travaille sur commande sans compagnons, et à 50 écus sa rente personnelle, il faudrait taxer plus haut le revenu d'un tailleur qui travaille avec des compagnons, parce que l'entretien de ces derniers suppose déjà un plus grand fonds d'exploitation, et plus de dextérité dans la direction de l'affaire que n'en exige le travail isolé. Si les estimateurs

constataient que chaque compagnon dût procurer au tailleur pour le moins un revenu net de cinq écus, son revenu personnel devrait être taxé à raison de cinq écus de plus sur chaque compagnon. Ne tient-on aucun compte du bénéfice de tout fonds d'exploitation au-dessous de 100 écus, un pareil fonds nécessaire pour l'entretien de 2 jusqu'à 3 compagnons n'entrerait point en calcul dans la prisée d'un tel maître-tailleur, vu que le payement de leur salaire n'exige qu'un capital fort exigu, si le travail commandé est payé sur le champ. Mais si un maître de cette classe tenait plus de compagnons, par exemple 6, 8, 10, et ainsi de suite, il ne pourrait les obtenir qu'au moyen d'avances considérables; il faudrait donc dans sa taxation passer en compte un fonds en avances ou un fonds d'exploitation, et faire ensuite application du taux normal usité dans le pays et fixé par le Gouvernement (par exemple 10 p. c.). Si le tailleur fournissait pour ses travaux des matériaux d'une valeur considérable, et qu'il tînt provision de drap, de doublure, de boutons etc., ou qu'il travaillât à long crédit, son capital d'exploitation que nécessiteraient ces objets devrait être estimé spécialement. — En ce qui touche le capital fixe, on ne saurait passer en compte un bénéfice supérieur aux profits capitaux ordinaires. Car quoiqu'il rapporte annuellement bien davantage, ce surplus doit être considéré comme restitution du capital qui s'anéantit peu à peu. Il sert à la conservation de la richesse-fonds, et n'appartient par conséquent point au revenu net.

§. 1086.

Ainsi que l'État peut pour la commodité des estimateurs former des classes relativement aux hommes de métier qui travaillent sans capital d'exploitation (§. 1078), de même il peut diviser par classes les capitaux placés dans les professions, et les régler d'après la connaissance qu'il a du pays.

Note. Posé que l'État ait des raisons d'admettre que dans son pays le plus grand capital d'exploitation qu'une personne pût faire valoir, fut de 500,000 écus, et que le plus exigu fut de 100, de manière que tout capital d'exploitation au-dessous de 100 écus dût demeurer exempt de

la taille sur les profits capitaux ou le bénéfice des fonds, il ferait à peu près 24 classes, et admettrait dans la plus grande un terme de 50,000, et dans les suivantes les termes de 30, 20, 10, 5, 2 milles, 1000, 500, 200 etc. Une pareille table ne sert qu'à gagner des rubriques, et peut être arrangée tout-à-fait arbitrairement par l'autorité financière supérieure, de manière toutefois qu'il se trouvât probablement dans le pays des cas individuels qui pussent être ramenés à chaque rubrique de ces tables. Cette dernière peut en même temps servir aux autorités supérieures ainsi qu'aux estimateurs, à donner des règlemens généraux. C'est ainsi par exemple que le Gouvernement peut, moyennant ces tables, fixer les limites dans lesquelles les estimateurs doivent se tenir par rapport aux différentes classes.

§. 1087.

Mais dans toutes ces évaluations des profits capitaux ou du bénéfice des fonds, il faut toujours distinguer soigneusement le salaire du travail de la direction etc., ou la rente personnelle d'industrie, d'avec la rente réelle, ou le bénéfice du capital d'industrie. Car la première ne s'accroît point dans une égale proportion avec l'importance du capital d'exploitation, et comme dans cette rente personnelle la partie que composent les frais nécessaires pour l'entretien de la richesse-fonds (de la famille de l'artisan) doit demeurer exempte d'impôt, il ne serait nullement indifférent aux professions que l'on comprît ou non leur profit personnel dans la rente ou le bénéfice du capital qu'elles font valoir; il en résulterait même une confusion complète.

Note. Si par exemple on voulait mettre tout-à-fait hors de compte le bénéfice personnel et par contre estimer, par exemple, à 30 p. c. de bénéfice un négociant qui posséderait un capital d'exploitation de 3000 écus, ce négociant serait à la vérité taxé assez équitablement; car il doit en réalité gagner pour le moins 900 écus par an pour pouvoir subsister comme un négociant de sa classe. Mais si l'on voulait pareillement taxer à 30 p. c. de bénéfice un négociant qui ferait valoir un capital d'exploitation de 20,000

écus, cela serait évidemment outré et disproportionné. Car un pareil capital d'exploitation rapporte difficilement dans un pays quelconque 6000 écus tous les ans. Que si l'on voulait fixer généralement le bénéfice à 20 p. c., il en résulterait que le petit négociant s'en tirerait mieux que le grand. Mais du moment que l'on distingue entre la rente personnelle et la rente provenante des profits du capital, on a trouvé l'égalité de l'imposition. Si par exemple j'alloue 600 écus de bénéfice personnel à nn négociant qui fait valoir un capital d'exploitation de 3000 écus, et 2400 écus pour la direction du commerce à un autre, dont le capital d'exploitation est de 20,000 écus, et que j'en déduise ⅓ pour l'entretien indispensable de cette classe d'industriels, il restera pour le premier 1° 400 écus de rente personnelle, 2° 300 écus de bénéfice du capital, par conséquent un revenu net imposable de 700 écus. Au contraire la rente personnelle imposable de l'autre négociant plus riche, déduction faite d'un tiers pour l'entretien, sera de 1600 écus; sa rente provenante des profits de son commerce, de 2000 écus, par conséquent le total imposable de sa rente industrielle, de 3600 écus. Les chiffres ne servent ici que d'explication. — A combien se monte le bénéfice du capital, ou les profits capitaux, c'est-ce qu'il importe de constater spécialement dans chaque pays, mais tonjours est-il que ce bénéfice doit excéder le taux usité de l'intérêt.

§. 1088.

Les magistrats-commissaires peuvent aussi se servir du tableau des capitaux d'exploitation publié par le Gouvernement pour convenir avec les estimateurs de certaines règles d'après lesquelles ils fixent les limites des classes où les estimateurs doivent se maintenir lorsqu'ils taxent l'une ou l'autre classe de professions.

§. 1089.

Seconde méthode d'estimation; par évaluation du débit des personnes qui exercent des professions.

Relativement à la méthode de taxer les hommes de métier suivant le capital d'exploitation qu'ils font valoir, on

peut objecter que dans quelques professions, et plus encore chez des personnes individuelles de cette classe, ce capital n'est pas toujours intégralement occupé, que parfois il reste oisif pendant quelque temps, et que par conséquent les inductions que l'on tire de la possession du capital d'exploitation pour fixer le profit qui en découle sont fort peu sûres. C'est par ce motif que beaucoup de personnes veulent que l'on considère le débit comme un indice certain servant à indiquer le bénéfice industriel. En thèse générale, disent-elles, on bénéficie dans tout débit quelconque tantôt plus, tantôt moins. Connaît-on par conséquent la valeur débitée et le profit que rend ordinairement tout débit, il est facile de fixer le bénéfice qui résulte de la totalité du débit. À cela je réponds ce qui suit:

1° que dans les débits les taux de profit diffèrent extraordinairement, en partie, d'après l'importance des valeurs débitées, en partie d'après la promptitude des débits mêmes, en partie, enfin d'après la circonstance, si les valeurs débitées le sont aux propres risques ou aux risques d'autrui, et si même les valeurs de cette dernière espèce se composent de capitaux en propre ou de capitaux d'autrui. Quiconque échange chaque semaine un capital exigu exploite aisément à chaque débit 50 p. c. à la place de ce capital, tout en ne faisant que de médiocres profits. Quiconque débite ce même capital chaque mois, gagne déjà 24 p. c. lorsqu'il ne retire de chaque débit que 2 p. c. Quiconque ne le débite que tous les trois mois devra gagner chaque fois 4 p. c. pour que son bénéfice se montât à 12 p. c. — Quiconque fait valoir un grand capital sera déjà content s'il gagne avec ce fonds quelques pour cent en sus des intérêts ordinaires. Quiconque débite des sommes de valeurs aux risques d'autrui se contentera de moindres pour cent que celui qui le fait à ses propres risques, et dans ce cas il y aura encore une différence à faire lorsqu'il débite

de la sorte ses propres valeurs ou celles d'autrui. Veut-on par conséquent considérer le débit comme marque indicative du revenu, il faut dans les diverses professions adopter comme taux de profit des pour cent différens, et faire préalablement constater ceux-ci par des experts. Une pareille vérification semble être si non impossible, du moins très-difficile. Sans doute, il n'est nullement nécessaire de taxer les professions d'après une méthode égale et uniforme. Au contraire on peut choisir pour chaque classe de professions la méthode qui vérifie leur bénéfice le plus facilement, le plus commodément et le plus sûrement. Car dans la pratique financière il n'est rien de plus nuisible que de généraliser des choses qui se laissent difficilement ramener à une seule et même forme. — Par rapport aux négocians, par exemple, il est décidément bien plus facile d'estimer leur débit que leur capital d'exploitation. Mais les taux de profit ne seront pas non plus les mêmes pour toutes les classes de négocians; ils seront autres pour le mercier, autres pour le marchand en gros, autres pour le commissionnaire, autres pour le banquier etc. Est-on d'accord sur les moyens taux de profit dans les débits individuels de chacune de ces classes, la somme du bénéfice total sera facile à trouver. En revanche, il est d'autres professions, où le capital d'exploitation se laisse constater bien plus facilement que le débit. Tout expert, par exemple, sait combien il faut de capital pour administrer avec ordre une économie rurale d'une certaine dimension. La même chose se laisse pareillement constater sans difficulté par rapport aux fabriques et métiers dont le débit suit une marche régulière, et qui ne sont pas facilement sujets à des interruptions.

2° Dans le gain provenant du débit tout n'est pas bénéfice pur du capital; au contraire le gain d'industrie

personnelle s'y trouve également compris. Car dans toutes les professions le bénéfice du capital est en somme à peu près égal, mais le gain de l'industrie personnelle y varie extraordinairement. À la vérité avec son petit capital un revendeur de bois ou de fruits gagne souvent 100, même 200 pour cent. Toutefois ces pour cent il les touche non pas comme bénéfice du capital, mais à titre de dédommagement des peines, travaux et dégoûts attachés tant au placement d'un pareil capital exigu qu'à un tel genre de commerce. Un détailleur qui débite annuellement pour la valeur de 10,000 écus peut aisément en retirer une recette de 20,000 écus. Mais en revanche il est tenu de payer le loyer de son magasin et de sa boutique, d'entretenir des commis, des garçons; il doit exécuter lui-même l'opération pénible de la vente en détail, et surveiller toutes les affaires, tenir les comptes, soigner les correspondances, souvent, dresser des inventaires, examiner jusqu'à quel point il peut accorder crédit à ses chalands, chose toujours très-inquiétante, etc. La plus grande partie de son bénéfice lui revient par conséquent pour sa peine, son travail, sa dextérité. En conséquence, le débit peut bien servir à juger de la recette annuelle d'un ouvrier, mais non pas à apprécier le profit net de son capital. Ce profit sera à-peu-près égal à celui des fonds que l'on fait valoir dans toutes les autres professions. Dans le commerce en détail un débit annuel de 10,000 écus peut se faire peut-être avec un capital d'exploitation de 2000 écus. En pareil cas on ne pourra dans une telle profession évaluer pas plus qu'à 200 écus le bénéfice du capital (supposé que le taux de 10 p. c. soit de règle dans le pays). Au contraire dans un négoce aussi animé on pourra porter le bénéfice d'industrie personnelle à 1000 jusqu'à 1500 écus, et la rente pure de ce bénéfice aux deux tiers

de cette somme. Il faut bien tenir compte de cette différence pour juger solidement de l'estimation. Toutefois dans l'application on peut d'autant plus s'en tenir à la méthode habituelle qu'il n'importe nullement d'y distinguer soigneusement les sources d'où découle le revenu, et s'il provient du capital, ou de l'industrie personnelle. Voilà pourquoi on peut dans beaucoup de professions combiner les deux méthodes d'estimation, savoir, celle suivant le débit et celle suivant le capital d'exploitation, et cela d'autant plus que cette combinaison dispense de s'enquérir du capital d'exploitation, et que dans beaucoup de professions le débit se laisse sans doute constater plus facilement que le capital d'exploitation. On cherchera donc certaines règles suivant lesquelles on tire du débit des conclusions par rapport au capital d'exploitation; on taxera ce capital d'après le taux général du gain, et l'on estimera le bénéfice d'industrie personnelle d'après la qualité du débit ou négoce.

Note. Si le débit d'un apothicaire est estimé à 30,000 écus, et son gain provenant de chaque débit à 10 p. c.; que dans ce calcul on suppose que l'apothicaire habituellement débite dix fois par an la valeur de son capital, son débit ferait présumer un capital d'exploitation industrielle de 3000 écus. Sur sa recette annuelle de 3000 écus, 300 écus appartiendraient au bénéfice de son capital industriel; des 2700 écus restans, il faudrait déduire 1° les frais d'exploitation. Posé qu'il revinssent à 500 écus, il resterait pour l'industrie personnelle de l'apothicaire 2200 écus. Mais sur ces derniers il faudrait 2° lui allouer un tiers à titre de strict nécessaire pour l'entretien de sa richesse-fonds personnelle, c'est-à-dire, de sa personne et de sa famille. La rente imposable de son industrie personnelle serait donc de 1433 écus. Mais comme il faudrait y ajouter la somme de 300 écus, qui représente la rente pure provenante des profits du capital, le total imposable de la rente industrielle se monterait à 1733 écus. Si par des calculs fondés sur l'expérience on se fut convaincu que les frais pour l'exercice ou

l'exploitation de la profession ainsi que pour l'entretien de la famille des personnes de cette classe se règlent d'après certaines proportions générales, la méthode se laisserait abréger, et ces proportions trouvées serviraient à fixer les déductions sans entrer dans les différences que nous avons expliquées ici. En supposant ce dernier cas, il faudrait calculer de la manière suivante: Le revenu de l'apothicaire X est estimé à 3000 écus. En en déduisant 500 écus pour frais de commerce il reste 2500 écus de bénéfice industriel. De cette somme il faut retrancher $^1/_3$ pour l'entretien indispensable de la famille, par conséquent 833 écus 8 gros, reste 1666 écus, 16 gros, comme rente imposable d'industrie etc.

§. 1090.

Troisième méthode d'estimation, par évaluation directe du revenu, et par cumul des trois méthodes.

Relativement à beaucoup de professions on ne peut suivre d'autre méthode d'estimation que celle d'évaluer directement leur revenu annuel sans avoir au préalable constaté exactement le capital d'exploitation, ou le débit, et sans distinguer ce qui forme leur rente personnelle d'avec ce qui constitue leurs profits capitaux. Ce que gagne par exemple un moulin, un métier de tisséraud, une forge, une presse d'imprimerie etc. se laisse aisément calculer par des connaisseurs; et partout il existe déjà des taxes ou estimations de ce genre que l'expérience a plus ou moins confirmées. — Souvent on peut appliquer à la fois deux ou toutes les trois méthodes ci-dessus indiquées (§§. 1089, 1090) afin d'éprouver ou de rectifier l'une par l'autre. La méthode de n'estimer que le produit ou l'acquit en général pourra être mise en pratique spécialement dans les petites professions, où les personnes qui les exercent ont elles-mêmes rarement des notions justes et claires sur le capital d'exploitation qu'elles font valoir, et sur l'étendue de leur débit, parce qu'elles ne tiennent point de comptes sur cet objet, et qu'à peine elles comprennent la différence entre les di-

vers élémens de leur recette. A-t-on constaté au juste le revenu de quelques individus appartenans à cette classe, ceux-ci servent dès-lors de règle normale pour estimer par analogie d'autres hommes de métier. Une pareille estimation par comparaison avec d'autres ouvriers satisfaits de l'estimation dont ils ont été eux-mêmes l'objet est souvent d'une grande exactitude. On peut alors faire usage des autres méthodes pour examiner et constater des données inexactes.

§. 1091.

Difficultés attachées à l'introduction d'un impôt sur le revenu des professions industrielles. Taille industrielle en Russie.

Quelque juste et vraie que puisse être la théorie du revenu industriel, son application n'en est pas moins difficile dans beaucoup de cas, et même dans la plupart des cas lorsqu'il s'agit d'établir pour la première fois, suivant les principes de cette théorie, un impôt sur la rente des professions industrielles. Car 1° la crainte de l'impôt de la part des contribuables oppose les plus grandes difficultés à l'investigation de faits exacts sur lesquels on puisse établir de solides inductions, vu que la plupart d'entr'eux cachent soigneusement tout ce qui pourrait révéler le montant véritable de leurs profits industriels, de leur capital d'exploitation, de leur débit etc. 2° Ces choses au fond sont même ignorées par les hommes de métier de la plus basse classe, tels qu'artisans, ouvriers, petits merciers ou détailleurs etc. Ils savent bien ce qu'ils perçoivent et dépensent l'un dans l'autre par jour ou par semaine, mais leurs frais d'exploitation, l'intérêt, le bénéfice net etc. tout cela échappe à leur connaissance. Or si les hommes d'État voulaient approfondir ces choses d'après la théorie, ou ce qui arrive fréquemment, s'ils généralisaient des faits individuels, ou s'ils procédaient d'après les premiers indices qui leur tombassent sous les sens, ils s'exposeraient à commettre les

actes les plus arbitraires. Il faut donc user de la plus grande prudence lors de la première introduction d'un impôt sur la rente des professions industrielles, et employer les premières années beaucoup plus à perfectionner l'application de la théorie, et à s'enquérir des moyens de répartir équitablement une pareille taille qu'à prélever par elle de grandes sommes. Ce but, on ne l'atteint que lorsque des fonctionnaires, connaissant parfaitement la théorie, dirigent l'opération de l'estimation, et font servir les expériences que l'on y fait au perfectionnement successif de cette opération, en sorte que par elle on découvre toujours davantage la vérité, et que l'on puisse en définitive atteindre et rencontrer la juste proportion de l'impôt.

Note. En Russie il ne subsista jusqu'en 1810 une espèce de taille industrielle que pour les négocians; les ouvriers russes acquittèrent simplement une capitation ou contribution personnelle. Les fabricans et les artisans allemands y furent exempts de toute taille industrielle. Lorsqu'en 1810 il fut question d'augmenter les revenus publics on trouva juste que les ouvriers allemands à St. Petersbourg et à Moscau payassent pareillement impôt, et comme ceux qui d'en haut réglèrent les nouveaux impôts n'eurent en vue que les artisans allemands riches et à leur aise, il fut ordonné que chaque maître allemand payerait annuellement 100, chaque compagnon 40, et chaque garçon-apprenti 20 roubles. Parmi quelques milliers de familles d'ouvriers, il se trouva à St. Petersbourg à peine quatre familles en état de payer annuellement sans inconvénient 2000 roubles. Six jusqu'à huit familles auront peut-être pu rassembler 1000 roubles; 400 jusqu'à 500 familles auront peut-être pu fournir 100 roubles, mais le plus grand nombre fut dans l'impuissance de payer 100 roubles, beaucoup purent à peine rassembler 40, et la plupart à peine 10. Il en résulta que les deux tiers des compagnons quittèrent St. Petersbourg, que beaucoup de garçons-apprentis furent renvoyés, et que beaucoup de maîtres émigrèrent. De 3000 têtes que comptèrent en 1810 les ouvriers allemands, il ne resta en 1815 que 1300. Les ouvriers riches restèrent, acquirent par l'éloignement des maîtres pauvres le monopole, et retirèrent du public par la

hausse du prix du travail le sextuple de l'impôt, impôt dont la somme se trouva extraordinairement réduite. L'histoire de cet impôt contient beaucoup de choses instructives sur la manière dont les tailles ne doivent pas être imposées. Aussi l'impôt en question fut-il bientôt changé.

§. 1092.

Maxime fondamentale à suivre dans l'établissement d'un impôt sur la rente des professions.

En introduisant un impôt sur la rente des professions, il faut toujours partir de la maxime fondamentale de n'établir d'en haut que les règles les plus générales et les plus universelles sur l'estimation de cette rente, d'abandonner la taxation des individus même au jugement des personnes de leur classe, et de confier simplement la direction de l'affaire à des magistrats-commissaires instruits et intelligens. Les personnes qui non-seulement connaissent exactement la profession même, mais qui observent chaque jour les opérations de celui sur lequel elles doivent porter leur jugement, qui même sont en relations de commerce avec lui et vivent en quelque sorte au centre de son administration, sont seules en état de prononcer ce qu'un homme de métier perçoit à-peu-près par an. Il est rare qu'elles se trompent dans leur jugement alors surtout qu'elles ont trouvé certains points fixes de comparaison. Elles ignorent ce que gagne *A*, mais elles savent positivement qu'il gagne plus que *B*. Ainsi pour peu qu'elles possèdent seulement quelques uns de ces points fixes de comparaison, l'opération de l'estimation suivra bientôt une marche prompte et sûre.

Note. Par cela même que le jugement des estimateurs est déterminé par tant de petites circonstances surtout chez les artisans ordinaires, l'autorité financière doit bien se garder de circonscrire les estimateurs par des dispositions générales dont ils ne sauraient pénétrer tout-à-fait le sens. En Prusse il est ordonné dans l'édit d'impôt du 1 Aout 1820 que l'on ne doit tenir aucun compte des compagnons du sexe féminin. Il se trouve maintenant par exemple un tail-

leur pour femmes, qui fait travailler pour son compte 20 couturières, et qui gagne par là bien davantage, que beaucoup d'autres tailleurs qui ont deux ou plusieurs compagnons du sexe masculin. Un pareil cas décidément n'a pas été prévu par l'auteur de l'édit en transcrivant l'article ci-dessus. De plus, la disposition de l'édit en question, particulière pareillement à beaucoup d'ordonnances rendues à ce sujet dans d'autres pays, et par laquelle les négocians et artisans sont divisés d'après la population des villes, donne lieu à beaucoup de méprises. Dans une très-petite ville, et même dans un village, il peut exister des menuisiers et des charrons renommés pour leurs travaux de menuiserie et de charronnage et qui gagnent bien plus que des maîtres exerçant la même profession dans une grande ville. Ceci est encore bien plus le cas des négocians. À Hettstaedt, petite ville dans le Mansfeld, vécut naguère un négociant dont le débit se monta au delà de plusieurs centaines de mille écus. Dans de petites villes entourées de riches contrées il existe parfois des détailleurs ou merciers qui débitent bien plus que des négocians établis dans une grande ville. Et à l'heure qu'il est, un mercier d'une ville provinciale, située sur la frontière de la Prusse s'éleva, à la faveur du nouveau système d'impôt, au rang d'un négociant en gros, pourvoyant de marchandises coloniales les mêmes négocians indigènes chez lesquels il prenait autrefois son modique nécessaire. La disposition portant, que des artisans qui travaillent avec un compagnon doivent demeurer exempts de la taille, conduit pareillement à beaucoup d'irrégularités. Car maint maître, assisté seulement d'un compagnon, mais qui par exemple confectionne des produits neufs, gagne beaucoup plus qu'un autre maître avec deux compagnons, mais qui s'occupe principalement de changer, réparer etc. des produits. En outre, combien cette règle ne paraît-elle pas peu assortie comparativement à d'autres métiers d'une nature approchante! Un tailleur par exemple, ou un cordonnier qui travaille sans, ou seulement avec un compagnon, reste exempt d'impôt. Mais troquerait-il son revenu avec celui d'un revendeur de lait qui va journellement chercher à plusieurs lieues de la ville quelques seaux de lait, et ne gagne, en le revendant, qu'un mesquin salaire, ou avec le revenu d'un juif brocanteur, qui court après des vêtemens usés, et qui peut à peine disposer d'un capital d'exploitation de 5 écus? Et pourtant ces individus sont frappés d'un fort impôt, tandis que lui, tailleur ou

cordonnier, en est exempt. Si l'on eut fait servir de règle le capital d'exploitation ou le débit, et qu'on eut abandonné tout le reste à la commission d'estimation, de pareilles irrégularités, dissonances, ou anomalies n'auraient jamais pu avoir lieu.

§. 1093.

Moyens de se procurer des estimateurs intelligens.

Pour former des estimateurs intelligens, il est nécessaire

1° d'ordonner que les corps de métier de chaque endroit taxent eux-mêmes les membres de leur classe;

2° lorsque de pareils métiers ne sont pas réunis en maîtrises ou jurandes, il est nécessaire d'instituer parmi eux des associations légales, qui leur donnent occasion de se rassembler, et de conférer souvent entr'eux, de s'observer mutuellement, et en général de se connaître les uns les autres.

3° C'est dans le sein de ces associations que les estimateurs doivent dès-lors être choisis par les sociétaires eux-mêmes.

Note. Le lien de l'impôt à la vérité, ne semble pas être assez puissant pour l'institution d'une telle société. Les sociétaires que l'État aurait forcés à se réunir de la sorte trouveraient peut-être dans ce lien beaucoup plus un motif de se fuir dans les autres circonstances de la vie, et d'être réservés les uns à l'égard des autres, que de se réunir amicalement de telle sorte qu'ils apprissent à connaître réciproquement les détails de leur fortune et de leur industrie. Or les hommes de métier de chaque classe doivent être attirés les uns vers les autres par des distinctions civiques, des droits de corporation, d'élection, par la participation au gouvernement de la commune etc. Chacune de ces corporations doit avoir son endroit particulier où elle se rassemble etc.

§. 1094.

Classification du revenu des professions, et moyens de le fixer.

S'est-on assuré d'estimateurs intelligens et probes, le mieux sera, lors de la première introduction d'un impôt sur la rente industrielle, de faire porter l'estimation uniquement sur le revenu des professions, sans faire une distinction entre rente personnelle, rente du capital, fonds d'exploitation, débit etc. bien que les estimateurs eux-mêmes aient à porter leur examen sur ces objets, et qu'en particulier le commissaire du Gouvernement puisse les faire valoir pour rendre les estimateurs attentifs à l'exactitude ou l'inexactitude de leurs estimations, et pour les perfectionner peu à peu dans cette fonction.

§. 1095.

Dans ce but il semble être au commencement le plus expédient que le Gouvernement rédige d'après les propositions faites ci-dessus §§. 1086, 1087, un tableau purement général, classant le revenu des professions en général, tel qu'il se présente en réalité dans le pays. Posé que dans un État quelconque le plus grand revenu imposable possible provenant d'une profession industrielle fut à peu près de 50 mille écus, et le plus exigu, de 150 écus, le Gouvernement pourrait former 24 classes, d'après lesquelles le gain industriel de toutes les professions dût être évalué, et qui pussent servir de règle normale ou de schème aux estimateurs. En outre, on pourrait donner à ces classes quelques autres points de direction, §. 1086, savoir:

1° Que pour quelques professions on déterminât de certaines classes au-dessous desquelles ceux qui exercent ces professions n'osassent point être estimés. C'est ainsi qu'on pourrait fixer un minimum pour les négocians en gros, pour les marchands en possession de droits des négocians, pour les fabricans etc.

2° Relativement aux professions qui soignent l'administration économique de biens-fonds rapportans rente foncière, on pourrait peut-être faire servir le fermage d'échelle préalable de leur revenu industriel etc. et statuer par exemple que le bénéfice industriel ne dût jamais être adopté au-dessous de la moitié ou d'un quart de la rente foncière.

3° Dans l'estimation du bénéfice provenant des professions on se règle sur celui des années écoulées, lequel on prend pour base de celui de l'année la plus prochaine.

Le Gouvernement détermine en outre combien il faut défalquer de chaque revenu pour l'entretien indispensable de la richesse-fonds (de la famille de celui qui exerce la profession) afin de constater, cette déduction préalablement faite, la rente imposable de la profession.

Note. Le modèle d'un pareil tableau aurait à peu près la forme suivante:

Classification du revenu provenant des professions.

Classes.	*Bénéfice annuel des professions.* Écus.	*Strict et indispensable entretien.* Écus.	*Revenu imposable.* Écus.	Classes.	*Bénéfice annuel des professions.* Écus.	*Strict et indispensable entretien* Écus.	*Revenu imposable.* Écus.
1re	45 — 50,000		La somme qui reste déduction faite de l'entretien indispensable.	13me	3000 — 3500	1200	La somme qui reste déduction faite de l'entretien indispensable.
2me	30 — 44,000			14me	2100 — 2900	1000	
3me	25 — 29,000			15me	1600 — 2000	800	
4me	20 — 24,000			16me	1100 — 1500	500	
5me	18 — 19,000	2,000		17me	800 — 1000	350	
6me	16 — 17,000			18me	700 — 750	300	
7me	14 — 15,000			19me	600 — 650	250	
8me	12 — 13,000			20me	500 — 550	230	
9me	10 — 11,000			21me	400 — 450	200	
10me	8 — 9,000	1,800		22me	300 — 350	170	
11me	6 — 7,000			23me	200 — 250	150	
12me	4 — 5,000	1,500		24me	150 — 199	130	

§. 1096.

Le tableau du Gouvernement (§. 1095) avec les dispositions générales y indiquées sert de règle unique à la commission d'estimation, au jugement de laquelle il doit être abandonné d'arrêter et d'ordonner toutes les autres dispositions générales, vu qu'autrement on court risque ou bien d'y comprendre des cas auxquels ces dispositions ne sont pas applicables, ou d'induire en erreur la commission. Sous les auspices du commissaire du Gouvernement la commission examine

1° quelles classes énoncées dans le tableau doivent valoir pour les personnes que la commission est appelée à estimer. Elle choisit donc parmi ces personnes celle à laquelle elle alloue le revenu le plus exigu, et celle à laquelle elle adjuge le revenu le plus considérable et fixe ainsi les limites des classes pour les individus de la profession qu'exercent ces personnes, autant que ceci n'a pas déjà été fait par le Gouvernement.

2° La commission présente ensuite à chaque individu qui exerce une profession un schème ou tableau imprimé, indiquant les classes d'après lesquelles tous les hommes de métier doivent être estimés, et contenant des rubriques qui déterminent, a) à quelle classe le contribuable estime lui-même devoir appartenir, b) la classe dans laquelle le place la commission, c) le taux qu'elle adopte pour chaque personne de sa classe. Ces deux dernières rubriques, les estimateurs ne les remplissent que lorsqu'ils ont assigné à chacun sa classe, vu que celle-ci met la commission en mesure d'égaler de nouveau les quote-parts des contribuables appartenans à une seule classe. Quelques rubriques restent ouvertes pour le contrôleur des tailles, qui après avoir entendu et examiné toutes les réclamations fixe définitivement la quote-part d'impôt, déduit le nécessaire, émarge la rente pure d'industrie, et calcule l'impôt dont suivant

la loi financière cette rente est passible. Les observations des contribuables, qui servent à juger de l'affaire, et les remarques faites à l'encontre par l'estimateur et le commissaire du Gouvernement, sont l'objet d'un procès verbal rédigé par ce dernier, et annexé au tableau.

Explication.

I.

Modele d'un tableau relatif au corps de métier des tailleurs dans la ville H.

Observation. La commission d'estimation est d'avis que pour l'année 0000 tous les maîtres tailleurs de la ville H. doivent, sous le rapport de l'estimation de leur revenu, être encadrés dans les classes 17—24 du tableau des classes des professions adopté par le Gouvernement.

Signature de la commission.

Noms.	*Classes suivant l'estimation en propre.*	*Classes suivant le jugement de la commission.*	*Revenu industriel suivant le jugement de la commission.*	Jugement définitif du contrôleur des tailles.				
				Classe.	*Revenu.* Écus.	*Entretien indispensable.* Écus.	*Rente industrielle.* Écus.	Sur chaque écu deux gros.
A.	18me	17me	900	17me	850	350	500	41 écus 16 gros.
B.	20me	20me	550	20me	550	230	320	26 écus 6 gros.
C.	24me	24me	150	24me	150	130	20	1 écu 16 gros.
D.	24me	24me	170	24me	180	130	50	4 écus 4 gros.

Signature de la commission.

Signature du contrôleur des tailles.

Observations sur le tableau faites par la commission.

A a été colloqué plus haut d'une classe, parce que F et G qui n'ont que 5 compagnons, et dont la profession n'est pas notoirement à beaucoup près aussi prospère que celle de A, se sont spontanément placés dans la 16me classe. A fait travailler 10 compagnons, fournit tous les matériaux, et, de son propre aveu, a acheté pour son métier l'année passée, pour 8000 écus de drap et de doublure. Cette avance doit lui rapporter la recette présupposée.

II.

Modèle d'un tableau concernant les membres du corps des négocians de la ville H.

Observation. La commission est d'avis que pour l'année 0000 les membres du corps des négocians établis dans la ville H. doivent, sous le rapport de leur revenu, être répartis dans la 12me jusqu'à la 20me classe (§. 1095).

Noms.	*Classes suivant le jugement en propre des contribuables.*	*Classes suivant le jugement de la commission.*	*Revenu industriel suivant le jugement de la commission.*	Jugement définitif du contrôleur des tailles.				
				Classe.	*Revenu.* Écus.	*Entretien indispensable.* Écus.	*Rente industrielle.* Écus.	*Montant de l'impôt.* Deux gros sur chaque écu.
A.	14me	12me	4000	13me	3500	1200	2300	191 écus 8 gros.
B.	15me	15me	2000	15me	2000	800	1200	100 écus.
C.	20me	19me	650	19me	600	250	350	29 écus 4 gros.
D.	20me	20me	500	20me	500	230	270	22 écus 12 gros.

Signature de la commission d'estimation.

Signature du contrôleur des tailles.

Observations. a) La commission a taxé le négociant A de deux classes plus haut qu'il ne s'est taxé lui-même, et cela pour deux raisons:

1° parce que le Sr. A exerce un des plus grands, si non le plus grand négoce d'épiceries et de drogues; il est non-seulement très-achalandé, vu qu'il occupe journellement dans son comptoir quatre jusqu'à six commis, mais il pourvoit aussi de marchandises beaucoup de merciers de cette ville et d'autres petites villes, de telle sorte que dans l'année 0000 il a importé, suivant les regîtres d'accise, seulement en sucre, 500 quintaux, et en café, 300 quintaux. Ceci, évalué à $^2/_5$ de son débit, supposerait pour le moins un débit de 30 à 40,000 écus dans son comptoir;

2° parce qu'il a un commerce très-considérable de vin, et au moins pour 20,000 écus de vin en cave;

3° parce qu'il a de plus un négoce de bois, et que dans ses magasins ou chantiers se trouve au moins pour cent mille écus de bois de chauffage ou de construction. Enfin

4° parce qu'il trafique avec du suif et pourvoit de cet article tous les savonniers des environs, négoce qui ne saurait être exercé sans un fonds d'exploitation de 10 — 15,000 écus. On peut donc admettre qu'un commerce aussi étendu et aussi varié exige pour le moins un capital de 50 jusqu'à 60,000 écus, et que le minimum de son bénéfice doit être de 4000 écus;

5° parce qu'en outre le négociant B s'est colloqué lui-même dans la 15me classe, bien qu'il soit notoire qu'il ne fait pas la dixième partie des affaires du négociant A.

Commission d'estimation.

b) Comme le Sr. A a prouvé qu'il a essuyé en l'année 0000 des pertes considérables, il a été colloqué d'une classe plus bas, mais taxé au maximum de cette classe, à quoi il ne s'est point opposé.

X, contrôleur des tailles.

§. 1097.

Sur le vu de ces relevés spéciaux

1° le contrôleur des tailles confectionne des tableaux relatifs à chaque corps de métier, et qui servent ensuite à rédiger des tableaux comprenant tous les métiers pris ensemble et représentant dans l'ordre de leurs corporations tous les contribuables sujets à la taille industrielle. Au bas du tableau de chaque profession on émarge et additionne les sommes des rubriques qui la concernent. On obtient de la sorte un aperçu de la somme de tout le revenu des professions, de celle qui est indispensable à l'entretien, et de l'effectif imposable de la rente industrielle de la commune.

2° Les tableaux financiers des communes servent à dresser ceux des cantons, ceux des cantons servent à confectionner ceux des provinces, et ces derniers servent à rédiger les tableaux de tout le royaume.

Qu'on fasse maintenant servir des tableaux analogues, concernant la contribution foncière et l'impôt sur les rentes de capitaux, à composer un tableau général des rentes, le Souverain et le ministre verront d'un coup d'oeil combien doit leur rapporter chaque gros d'impôt assis sur un écu de rente, et tout budjet annuel consacrera une ligne à donner un pareil aperçu.

§. 1098.

Toute commune dressera maintenant un rôle général des tailles, dont chaque individu reçoit un extrait qui le concerne spécialement, extrait porté sur son livret d'imposition, et qui lui sert en même temps de livre de quittance. Dans ce rôle général se trouve marqué 1° ce que chacun est tenu de payer pour l'année la plus prochaine en impôts a) sur la rente foncière, b) sur la rente de capitaux, c) sur la rente industrielle; 2° ce qu'il est tenu d'acquitter aux

termes préfixes, 3° ce qu'il a payé en réalité. Il est facile de donner à un pareil livret une forme telle qu'on puisse y annoter les changemens nécessaires, et que de la sorte le livret soit en état de servir pendant un grand nombre d'années consécutives.

§. 1099.

Observations sur quelques autres méthodes d'estimation.

Les méthodes ci-dessus indiquées, quant au règlement de l'impôt sur les rentes, semblent être les plus faciles et les plus à la portée de l'intelligence des contribuables. Elles méritent par conséquent la préférence sur les méthodes plus compliquées, ou sur celles qui établissent les tarifs d'imposition d'après des suppositions peu sûres et arbitraires. De pareilles méthodes sont par exemple:

1° Lorsqu'on réduit à des capitaux d'imposition avec différens multiplicateurs le revenu provenant de diverses sources. Cette méthode est trop compliquée.

2° Lorsqu'on fixe arbitrairement les tarifs pour les différentes professions d'après l'étendue de la ville, d'après la population que servent les professions, ou d'après d'autres marques extérieures et incertaines de ce genre. Cette méthode est très-peu sûre.

Observation. Relativement à la méthode Nr. 1 nous ferons observer que lorsqu'on multiplie par exemple la rente foncière par 24, la rente de capitaux par 20, et la rente industrielle, comme revenu très-incertain, par 16 etc. et qu'ensuite on impose aux mêmes taux les capitaux vérifiés de la sorte, l'impôt atteint sans doute à des degrés très-divers ces différens revenus, et c'est tout comme si, comparativement à la rente foncière, on passait en compte $1/6$ au revenu provenant de capitaux, et $1/2$ au revenu industriel. Mais en comparant cette méthode avec celle que nous venons de proposer, on reconnaîtra fort tôt les avantages de cette dernière.

À l'égard de la méthode indiquée au Nr. 2 je fais observer que dans la fixation de l'impôt sur les rentes industrielles, on a eu égard

a) à la différence de l'étendue ou de l'importance des villes, surtout relativement aux négocians, hôteliers etc. Mais nous avons déjà vu (§. 1092) combien cet indice est incertain. Dans un village, et même dans une maison individuelle située près d'un fleuve navigable, le commerce en gros avec des produits indigènes peut être beaucoup plus étendu que dans une ville, quelque grande qu'elle fut d'ailleurs. Un hôtel situé dans un village, sur une route très-fréquentée, peut rapporter beaucoup plus que dans une ville importante l'hôtel le plus achalandé.

b) De plus, on a adopté pour les différentes classes de professions des moyens termes, à l'aide desquels on crut trouver la somme intégrale d'imposition d'un corps de métier dans toute ville quelconque, en multipliant le nombre des affiliés de ce corps par le moyen terme en question, et en laissant ensuite les membres de la corporation répartir cette somme entr'eux. Sans doute, on peut admettre que cette répartition aura lieu avec assez d'exactitude, puisqu'elle s'opère par des personnes qui connaissent très-bien les professions des individus. Mais d'après quelles marques distinctives trouvera-t-on les moyens termes? et pourquoi les fixer si haut ou si bas?

À cet égard on ne fera toujours que tâtonner, et en dernière analyse tout n'aboutira qu'à l'arbitraire, et ne produira que des inégalités. L'édit d'imposition publié en Prusse avait adopté cette méthode, et fixé comme moyen terme pour les marchands des villes de la première classe 30 écus, pour ceux des villes de la seconde 18 écus, pour ceux des villes de la troisième 12 écus. Pour les aubergistes, les moyens termes sont, d'après ces différentes classes de villes, de 12, 8, 6 et 4 écus etc. Mais on est en droit de douter qu'on parvienne par ce moyen à une égalité d'imposition. Comme cette méthode est devenue pratique, et par suite importante, les réflexions suivantes sur quelques professions imposées suivant cette méthode ne seront peut-être pas sans intérêt.

En ce qui touche

1° le commerce, il est à remarquer qu'en Prusse le commerce maritime et le commerce en gros exigent indispensablement, d'abord, un capital suffisant pour acheter et faire passer aux consommateurs les marchandises qui s'importent par eau et par terre, soit pour le compte de la Prusse, soit pour le compte d'autres pays que le commerce prussien pourvoit de marchandises, et puis, un autre capital pour payer ou pour expédier aux auteurs de la commande les marchandises indigènes que les Sujets prussiens cèdent aux étrangers en échange de celles que ceux-ci leur fournissent. De même les commercans en détail ont besoin d'un certain capital pour procurer aux villes et aux lieux circonvoisins les marchandises indispensables, et pour les répartir entre les consommateurs. Que maintenant deux villes aient chacune besoin d'un capital égal, par exemple de 4 millions pour le commerce en gros, et d'un million pour le commerce en détail. Si les 4 millions se trouvent dans les mains de 20 commercans en gros dans la ville A, et dans celles de 10 commercans en gros dans la ville B, tout le monde comprendra que 10 commercans en gros peuvent avec 4 millions acheter, vendre et gagner autant que le peuvent 20 avec le même capital. Mais d'après le principe de répartition adopté l'impôt sera pour les 20 négocians en gros, dans l'une des deux villes, du double aussi considérable que pour les 10 négocians dans l'autre. Les 10 riches négocians qui partagent entr'eux 4 millions devront, suivant le moyen terme de 30 écus, payer 300 écus, tandis que la part d'impôt des 20 négocians, dont chacun fait valoir moitié moins de capital d'exploitation, et touche moitié moins de bénéfice, sera de 600 écus. Il n'en est pas autrement du commerce en détail. Que par exemple dans la ville A il existe 400, et dans la ville B 200 détailleurs, et que dans chacune de ces villes le capital commercial réparti entre ces détailleurs soit d'un million d'écus, les susdits cinq millions donneront dans la ville B une somme d'impôts de 6300 écus, et dans la ville A une somme d'impôts de 12,300 écus, uniquement parce que dans cette dernière ville une branche d'industrie d'une étendue égale se trouve répartie entre un plus grand nombre d'agens que dans la ville B. Et pourtant il serait plus juste que les négocians de la ville A payassent moins d'impôts que ceux de la ville B, parce que pour l'entretien de 420 familles, il faut faire

valoir une somme bien plus considérable que pour celui de 210 familles. — Les deux cas que nous venons de supposer sont très-possibles. Car partout où il existe quelques riches commercans en gros, ceux-ci s'emparent de toutes les affaires commerciales et tolèrent rarement des concurrens, vu que le capital considérable qu'ils font valoir les met à même de faire aux chalands de meilleures conditions que ne le peuvent d'autres négocians moins riches qui voudraient rivaliser avec eux. De même une ville a besoin de moins de détailleurs qu'une autre d'une population et d'une richesse égales, du moment qu'elle est située sur un espace plus resserré, qu'elle possède des rues plus étroites, des maisons plus élevées et point de jardins, et que par cela même une boutique peut bien plus facilement pourvoir de marchandises deux jusqu'à trois fois autant de familles que dans l'autre ville, qui est construite plus spacieusement, ou qui est située sur des montagnes, divisée par des eaux etc. — On peut même admettre en toute sûreté que dans toute la monarchie prussienne il n'existe pas deux villes, qui, à égalité de population, possédassent une richesse égale, ou, à égalité de nombre de négocians, fassent valoir un égal capital d'exploitation, ou un égal bénéfice. De là il suit que le principe d'imposition adopté par le Gouvernement prussien ne peut nulle part atteindre l'égalité. Et que l'on ne dise pas que la diversité d'affaires et de capitaux d'un nombre égal de négocians dans différentes villes soit exigue et peu importante. Loin de là, elle est si indéfiniment grande qu'avec le principe adopté d'imposition, au fond on tâtonne dans l'obscurité. Combien par exemple ne diffère pas le capital que fait valoir un nombre égal de marchands à Stralsund ou Volgast, et Greifswalde, à Memel et Gumbinnen, à Bielefeld et Siegen, à Hirschberg et Oppeln etc. Et pourtant un égal moyen taux a été adopté pour toutes ces villes. — La disproportion doit pareillement se faire sentir dans la répartition de la somme d'impôts entre les membres de chaque commune. A Magdebourg, par exemple, les tableaux topographiques évaluent à 200 le nombre des marchands, qui par conséquent, suivant le moyen terme de 30 écus d'impôts, dont cette ville se trouve frappée, ont à payer 6000 écus en contributions. D'après l'édit d'impôt en question le plus bas terme doit être de 12 écus. Si ce bas terme frappe sur 50 individus, qui contribuent de la sorte jusqu'à con-

currence de 600 écus, les autres 150 contribuables auront encore à rassembler 5400 écus. Or si

	30 payent pour leur part fixée à				18	écus	=	540
	25	—	—	—	24	„	=	600
	25	—	—	—	30	„	=	750
	20	—	—	—	42	„	=	840
	20	—	—	—	60	„	=	1200
	15	—	—	—	72	„	=	1080
	5	—	—	—	84	„	=	420
les susdits	50	—	—	—	12	„	=	600
	200	personnes rassembleront un total de						6030 écus.

Mais la proportion est-elle conforme au bénéfice des contribuables? c'est-ce qu'il est permis de mettre en doute. Car comme les degrés sont prescrits en termes positifs, que les degrés suivans sont passibles d'une hausse de six écus, et les degrés supérieurs, d'une hausse de 12 écus, il résultera de cette répartition que les négocians les plus riches s'en tireront à meilleur marché. À Magdebourg il y a des négocians qui devraient acquitter 500 jusqu'à mille écus de plus, du moment que la classe la plus basse est tenue de payer 12 écus. Car quand en cette ville le plus petit négociant fait valoir un capital d'exploitation de 1000 écus, et le négociant le plus riche un capital de 100,000 écus, il serait juste que ce dernier payât une taille industrielle cent fois plus considérable que celle que paye le plus petit négociant. Si par conséquent mille écus de capital d'exploitation doivent payer 12 écus d'impôts, un capital d'exploitation de cent mille écus devrait en payer 12,000 lorsqu'il s'agit d'introduire l'égalité dans l'imposition. Au surplus, le calcul artificiel qu'exige la répartition pour rencontrer juste le terme de la quotité d'impôts, ne recommande guère la méthode en question.

En outre, la distinction que fait la loi entre ceux qui exercent le commerce avec les droits des négocians, et ceux qui l'exercent sans ces droits, doit facilement produire une inégalité dans l'imposition. — L'introduction en Prusse de la liberté industrielle et commerciale a fait passer presque

tout le commerce en détail des marchandises qui se vendent à l'aune aux mains de personnes qui, bien qu'elles ne jouissent point des droits des marchands, débitent pourtant souvent bien plus que maints négocians en possession de ces droits. Un homme qui trafique en produits dans le plat pays, un meunier qui fait un commerce de farine, d'huile, de semence de raves, ne sont point, aux termes de la loi, comptés au nombre des négocians qui jouissent des droits de marchands, et cependant combien leur débit et le bénéfice de leur négoce ne peuvent-ils pas l'emporter sur ceux d'un mercier et même d'un riche négociant?

2° De plus, il serait difficile de constater sur quoi se fonde dans l'ordonnance prussienne des impôts la fixation des moyennes pour les professions d'aubergiste, de traiteur, de cabaretier. Ces moyennes sont toutes beaucoup plus basses que les tarifs d'imposition pour les marchands. Or il existe des aubergistes, traiteurs et restaurateurs qui gagnent annuellement par leur profession bien plus que des marchands distingués de la même ville. Comment peut-on par conséquent imposer moins leur profession? — Et d'un autre côté, combien même est inégal le gain des traiteurs, hôteliers etc. entr'eux! Lorsqu'un possesseur d'un chétif cabaret de village, qui peut-être ne débite pas cent écus par an, est imposé à une taxe industrielle de quatre écus, et qu'un aubergiste sur une grande route, qui hébergeant chaque nuit 30 jusqu'à 50 chevaux gagne annuellement plusieurs centaines et même des milliers d'écus, est taxé à huit écus, on ne peut trouver en ceci que la plus grande inégalité. Il n'en est pas autrement lorsque dans une grande hôtellerie qui ne désemplit pas d'étrangers distingués, où l'on tient table-d'hôte, billard etc. et dont on peut calculer aisément que le propriétaire économise annuellement des milliers d'écus, paye en impôts autant que le chétif mercier, son voisin, on peut-être le double de ce que paye un autre aubergiste qui héberge par jour un ou deux garçons et compagnons de métier, et pourvoit à peine à son entretien avec ce qu'il gagne à cette profession.

Ces inégalités sont tellement consolidées par le principe adopté, que même les taxateurs les plus prudens, les plus intelligens et les plus équitables, ne sauraient, en remplissant leur mission, les faire disparaître, par la raison même qu'ils sont trop circonscrits par le principe.

Les mêmes observations se laissent faire

3° par rapport aux moyennes pour les artisans. Les épingliers, ceinturiers, chaudronniers, cordiers et autres artisans, qui trafiquent en même temps avec leurs produits et avec d'autres marchandises l'emportent tellement en fortune et en revenu sur ceux qui, exclusivement, ou du moins principalement, ne travaillent que sur commande, que par les moyennes adoptées on ne parviendra jamais à établir dans leur imposition une juste proportion. Je connais en Prusse une petite ville dans laquelle vivent trois cordiers dont l'un par son intelligence autant que par un capital d'exploitation supérieur s'est approprié presque exclusivement le trafic en marchandises de cordier, en huile, lin, chanvre, pierres taillées, fourrage sec, — articles qui renferment un capital de pour le moins deux jusqu'à 3000 écus; tandis que ses deux confrères ne gagnent que leur chétif nécessaire. Aux termes de la loi, ces trois cordiers auront à payer ensemble 12 écus. Posé que les deux cordiers pauvres n'acquittassent que le *minimum*, savoir deux écus, le cordier riche aurait à payer huit écus. Mais d'après la loi, cette proportion, quoiqu'elle serait beaucoup trop minime, ne recevrait pas même son application, parce que la loi semble ne pas permettre de sauter par dessus deux classes, et il y a tout lieu de croire, que le cordier le plus pauvre serait imposé à deux écus, et le plus riche à six écus, imposition qui dans le cas donné serait en dehors de toute juste proportion.

Relativement à quelques professions, on a eu en même temps recours à la population pour trouver les moyens taux de la taille industrielle. Dans ce mode de procéder, on suppose que par exemple les boulangers et les bouchers d'une ville, qui pourvoient des produits de leur profession tous les habitans, bénéficient sur chaque chaland, que par conséquent leur bénéfice augmente avec le nombre des habitans d'une ville qu'ils ont à pourvoir. Ce bénéfice est calculé de telle sorte que les contribuables sont jugés en état de payer en impôts huit fénins (sous) sur chaque habitant dans les villes de la première classe, et six fénins sur chaque habitant dans les villes de la seconde classe. On trouvera par conséquent la somme d'impôts que doivent payer tous les boulangers de Berlin, Magdebourg etc., comme villes de la première classe, en multipliant le nombre de la population par huit fénins, ou par six fénins lorsqu'il

s'agit de villes de la seconde classe. La répartition de la somme même est dès-lors abandonnée aux membres de chaque classe de professions. Cette méthode est nouvelle et ingénieuse; elle se fonde sur une supposition qui sans doute peut servir de base d'une juste imposition, savoir, que les boulangers et bouchers gagnent quelque chose sur chacun de leurs chalands. Si l'on évalue ce bénéfice à un écu pour chaque boulanger ou boucher, huit ou six fénins seraient sans contredit un impôt très-modéré. — Mais les observations suivantes prouveront que de cette méthode pareillement peuvent résulter les plus grandes inégalités. Car 1° en ce qui concerne les boulangers, il subsiste dans beaucoup de villes de la seconde classe de simples boulangers de louage ou à gages, dont toute l'occupation se borne à cuir la pâte de pain ou à rôtir les viandes que leur envoient les chalands. Partout où il est d'usage dans les familles de pétrir soi-même le pain, et de le faire cuire ensuite chez les boulangers, ceux-ci ont en général peu de pratiques, et leur bénéfice ne saurait entrer en comparaison avec celui des boulangers qui cuisent et vendent le pain pour leur propre compte. Si nous admettons maintenant deux villes, chacune d'une population de 20 mille ames, les boulangers de chacune, taxés à raison de six fénins par tête, auront à payer en impôts 414 écus. Que dans une de ces deux villes dix mille individus soient dans l'habitude de pétrir eux-mêmes leur pain, et de le faire cuire ensuite, moyennant salaire, par les boulangers, et que dans l'autre ville les habitans ne pratiquent pas cet usage, et soient habitués à acheter leur pain chez les boulangers, décidément le capital d'exploitation des boulangers sera dans cette dernière ville du double plus considérable que dans la première, et pourtant une somme égale d'impôts tombera à la charge des deux villes. — De plus, beaucoup de villes tirent leur pain du plat pays, d'autres n'en sont pas pourvues de la sorte. Les boulangers des premières villes perdent par conséquent évidemment un grand bénéfice que gagnent les boulangers des autres villes. Enfin, si dans les temps de cherté les dépôts de mendicité se décident à avoir des boulangeries en propre, les boulangers de 20,000 habitans perdent souvent par là 1000 jusqu'à 2000 de leurs consommateurs qui leur enlevèrent précisément le plus de pain, parce que les pauvres en font d'ordinaire la plus grande

consommation. — Toutes ces différences n'ont point été prises en considération par la loi financière en question. Seulement à l'égard de quelques villes de province la loi a tenu compte de l'usage des habitans de cuire eux-mêmes leur pain.

Les mêmes observations s'appliquent aux bouchers. Partout où il est usité de tuer le bétail dans les ménages, comme dans beaucoup de villes saxonnes et poméraniennes, où l'on fait une grande consommation de volaille, de poissons, de gibier etc., la profession des bouchers est beaucoup plus restreinte que dans les endroits où cet usage ne se pratique pas. Et combien l'étendue des deux professions ne dépend-elle pas du degré ainsi que de l'espèce d'aisance des habitans! Admettons deux villes d'une égale population. Si beaucoup de riches vivent dans l'une et que la pauvreté prédomine dans l'autre, on consommera facilement en viande dans la première le double de ce qu'on consomme dans la seconde. Là les domestiques mangent journellement de la viande aux dépens de leurs maîtres, ici les habitans en consomment à peine deux fois par semaine. La même différence a lieu lorsque les habitans de l'une des deux villes jeûnent pendant un certain temps de l'année, et que ceux de l'autre ne sont pas dans cette habitude. Il existe des villes d'une population égale, où dans l'une vingt boeufs se vendent au marché, tandis que l'autre peut à peine en consommer dix. — Là, où mille jeunes gens, ou plus, font une grande consommation de gâteau et de pâtisserie fine, là la profession des boulangers prospère bien autrement que dans les endroits où même deux mille invalides, ou fileurs tiennent la place de ces jeunes gens. — Concluons donc que la population semble être un module peu convenable pour calculer le bénéfice des boulangers et bouchers. On marche bien plus sûrement quand on évalue et impose directement le capital industriel et l'industrie personnelle des professions.

§. 1100.

Observations générales.

Quelque soit l'espèce de revenu que l'on se décide à vérifier, et à estimer, jamais on ne parviendra à démêler exactement la vérité dans toutes les occurrences individuelles, ni par conséquent à éviter l'inégalité. Toutefois les mé-

thodes les plus vicieuses sont toujours celles qui adoptent pour règles normales et directrices des thèses arbitraires, ou qui, abstraites d'un petit nombre de cas donnés, ont été généralisées, ainsi que des exemples en ont été cités dans la note du §. précédent. On arrive bien plus sûrement au but, en laissant les membres de chaque profession évaluer eux-mêmes leur revenu net, sous les auspices de financiers instruits et intelligens, qu'on aura soin de ne pas trop circonscrire par des instructions générales qui ne sont pas toujours applicables partout. Bien qu'au commencement cette méthode ne produise que des résultats incertains et inégaux relativement aux diverses espèces de professions, vu que le revenu des unes se laisse constater plus sûrement et aisément que celui des autres, elle ne laisse pas néanmoins de se perfectionner chaque année. Plus cette méthode est mise en oeuvre, et plus les estimateurs et les financiers y acquièrent de la routine et de l'exercice, et découvrent des marques et des moyens par lesquels ils se rapprochent de la vérité. Pour que l'imperfection primitive ne cause pas de notable préjudice, et ne pèse pas sur les individus, il faut commencer par n'imposer les rentes que très-modérément. Mais plus on se rapproche de la vérité par le perfectionnement de la méthode, plus on peut sans inconvénient augmenter ce genre d'impôts, et par suite diminuer ou supprimer tout-à-fait les autres espèces d'impôts vexatoires.

§. 1101.

L'estimation spontanée, l'examen et l'estimation par une députation de membres des professions, le contrôle de cette estimation par des officiers de Douane intelligens, et qui connaissent les relations locales — l'admission, dans un ordre réglé, de réclamations de la part des contribuables, et le jugement prononcé à leur égard par une députation d'habitans, et en dernier ressort par une autorité supérieure

des Douanes, voilà les élémens dont doit se composer l'organisation de cette espèce d'impôts.

II.

(voir le §. 999.)

De l'établissement de l'impôt sur les consommations.

§. 1102.

Problème à résoudre en cette matière.

Nous avons déjà présenté plus haut (§. 683 et suiv.) des développemens généraux quant à la nature des impôts sur les consommations, à leur indispensabilité, et à leurs diverses espèces. — Ici nous ne voulons nous occuper que de leurs meilleures répartition et assiette possibles.

§. 1103.

Les problèmes à résoudre dans cette section consistent à savoir:

1° Comment il est possible de régulariser l'impôt sur les consommations de telle sorte qu'il atteigne chaque **contribuable à proportion de son revenu net, et qu'il serve ainsi de complément ou de taille supplémentaire à l'impôt sur le revenu?**

2° Quels sont les objets qui se prêtent le mieux à l'impôt sur les consommations?

3° Quelles sont les règles et maximes que dans l'impôt sur les consommations il importe de suivre pour qu'il n'entrave point les professions?

A.

De la possibilité de retirer du revenu net les impôts sur les consommations.

§. 1104.

Tout impôt sur les consommations suppose en principe l'existence d'un revenu brut et net, ou d'un nécessaire et d'un superflu.

Comme les impôts sur les consommations doivent être établis suivant la dépense, et non suivant la recette, sans qu'il soit nécessaire de s'enquérir de la source d'où les dépenses découlent, il n'existe sans doute aucune certitude absolue que le contribuable qui acquitte l'impôt sur les consommations puisse le payer de son revenu net. On ne peut exiger autre chose, si non, que dans l'établissement de l'impôt sur les consommations on suive une règle, d'après laquelle cet impôt soit *dans la plupart des cas* payable sur le revenu net. Toutefois il ne sera jamais possible d'empêcher que çà et là un contribuable ne se voie contraint à payer de sa richesse-fonds la taille en question. C'est là une imperfection attachée à cette espèce d'impôts, et que l'on ne saurait jamais en bannir tout-à-fait. Mais cette imperfection est pareillement, jusqu'à un certain point, inhérente à l'imposition directe du revenu net, vu que celui-ci ne peut toujours être vérifié que d'après des règles générales, et que ce qui dans l'imposition est indiqué comme revenu net peut pour maint individu être sa richesse-fonds.

§. 1105.

Toutefois dans tout État qui n'est pas entièrement déchu, la plupart des habitans jouissent d'un revenu du genre de celui que nous avons appelé *revenu pur*, c'est-à-dire, du revenu qui leur reste après avoir satisfait à leurs besoins de nécessité, et pourvu à la conservation de leur richesse-

fonds, — revenu, avec lequel ils se procurent la jouissance de superfluités, ou d'objets dont on peut se passer. Dans chaque pays les hommes se divisent en certaines classes ou ordres de l'État, dont chacune s'est habituée à de certaines dépenses, qui lui sont propres, de la continuation desquelles on peut tirer des inductions relativement à la qualité ou somme de revenu qui dans cette classe est de règle, et forme en quelque sorte le *minimum*. C'est ainsi que partout le journalier ou l'homme de peine, pour qu'il se trouve à son aise, et qu'il soit satisfait de sa position et de son état, doit retirer de son travail un revenu déterminé. Ce revenu est plus élevé dans un pays, et moins dans un autre. La même règle s'applique à la classe des artisans ordinaires, des artistes mécaniciens etc. Habituellement les régnicoles de cette espèce se divisent d'après leurs dépenses, ou leur manière de vivre, en trois jusqu'à quatre classes, dans chacune desquelles on peut, suivant la dépense qu'elle fait, supposer un certain revenu. De même les fonctionnaires, les paysans-laboureurs, les propriétaires fonciers, les Notables et les Seigneurs, se divisent, suivant leur dépense, en certaines classes. Ce genre de vie et de dépense, introduit par l'usage et les moeurs, est même l'effet d'un revenu régulier. Aussi, en thèse générale, n'argumente-t-on pas faussement, quand on juge qu'un Notable, entouré de faste extérieur, qui loge magnifiquement, qui tient équipage et beaucoup de domestiques etc. jouit de plus de revenu qu'un autre Notable qui, quoique de la même condition, vit cependant avec plus d'économie. Cette argumentation, fut-elle même parfois fausse, est pourtant assez juste en thèse générale et en principe.

§. 1106.

En conséquence, dans tout pays il s'est développé certaines notions qui précisent les besoins censés indispensables pour chaque classe spéciale de citoyens, et suivant

lesquelles on considère comme dénué et malheureux quiconque, appartenant à cette classe, ne jouit pas d'un revenu suffisant pour satisfaire à ces besoins. C'est ainsi qu'en Allemagne le journalier demande qu'indépendamment du pain et des alimens cuits, en général, il puisse, pour le moins une fois par semaine, manger de la viande, boire parfois une pinte de bierre et chaque jour une goutte d'eau de vie, avoir pour lui et sa femme des bas, des chaussures, un habit de dimanche etc., pourvoir sa famille de linge etc. En Angleterre il demande davantage; dans quelques provinces de la Pologne et de la Russie il est moins exigeant. Chacune de ces classes jouit en outre d'un superflu de différente nature, et cette jouissance suppose un revenu net.

§. 1107.

Nous pouvons admettre que les classes de la société, ou les ordres de l'État, classes qui diffèrent dans chaque pays:

1° ont certains besoins qui leur sont communs à toutes, et sans la satisfaction desquels aucun homme, à quelque classe qu'il appartienne, ne saurait subsister. Les objets qu'exige la satisfaction de ces besoins, nous voulons les appeler *besoins indispensables* ou *d'une nécessité absolue.*

2° Indépendamment de ces besoins, chaque classe en a qui lui sont propres et particuliers, et dont la privation serait cause qu'aucun régnicole ne pourrait vivre dans la condition à laquelle il appartient, sans se sentir mal à son aise et malheureux. Ces besoins, nous les appellerons besoins *d'une nécessité ou indispensabilité relative*. C'est ainsi, par exemple, qu'un journalier pourrait à la vérité exister sans chemises, mais il s'exposerait par là au mépris de ses confrères. De même une personne appartenante aux classes supérieures, ou aux Notables d'un pays, pour-

rait aussi se présenter en redingote de flanelle, mais sa condition, ou son rang, ne le permet pas.

3° Enfin il subsiste une multitude de besoins d'une nécessité ni absolue, ni relative, et que nous appelons *besoins superflus*, ou dont on peut se passer. Pour une classe de citoyens il peut exister des objets dont elle peut se passer, mais qui sont indispensables pour une autre. Des domestiques, et un équipage par exemple, sont indispensables à un ministre d'État, mais ne le sont pas à beaucoup d'autres classes de la société.

§. 1108.

Si dans un pays nous admettons vingt différentes classes de citoyens, qui, pour la satisfaction des besoins de nécessité absolue et relative d'une famille, doivent avoir en revenu:

1° la première et la plus basse classe	75	écus
2° la seconde ,, ,, ,, ,, ,,	100	,,
3° la troisième ,, ,, ,, ,, ,,	150	,,
4° la quatrième ,, ,, ,, ,, ,,	200	,,
5° la cinquième ,, ,, ,, ,, ,,	250	,,
6° la sixième ,, ,, ,, ,, ,,	300	,,
7° la septième ,, ,, ,, ,, ,,	400	,,
8° la huitième ,, ,, ,, ,, ,,	500	,,
9° la neuvième ,, ,, ,, ,, ,,	700	,,
10° la dixième ,, ,, ,, ,, ,,	1000	,,

et ainsi de suite chaque classe suivante avec une différence de 100 écus, il est clair, qu'en frappant d'un impôt de 10 p. c. les besoins superflus de chacune de ces classes, ces 10 p. c. doivent nécessairement tomber sur leur revenu net. Mais un règlement portant que le superflu de l'une des classes doit exclusivement être atteint par l'impôt est impossible. Car comme du superflu de l'une des classes se compose le nécessaire indispensable de l'autre, on frappe d'impôt dans beaucoup de cas le nécessaire de maintes

classes en imposant les objets dont peuvent se passer toutes les autres. Pour l'homme riche le seigle n'est point un article indispensable, vu qu'il peut s'en tenir au pain de froment, et que le pain de seigle n'est souvent pour lui qu'une espèce de friandise. Si l'on voulait imposer cet article dont il peut se passer, on frapperait d'impôt le nécessaire du menu peuple. Un habit de drap fin est indispensable à l'homme de condition, mais ne l'est pas au manouvrier qui peut très-bien s'en passer etc. etc.

§. 1109.

L'établissement de l'impôt sur les consommations suppose par conséquent que les individus de chaque classe de la société aient, au total ou en somme, un revenu assez considérable pour qu'ils puissent satisfaire non-seulement à leurs besoins de nécessité absolue et relative, mais aussi à quelques uns des besoins qui pour ces individus, eu égard à leur condition, sont à considérer comme superflus. Dans cette supposition, imposât-on même leur nécessaire, ils peuvent pourtant acquitter cette charge du revenu net, ou de ce qui est destiné au superflu. — Ainsi posé, par exemple, que la moyenne du revenu le plus exigu de la plus basse classe fut de 100 écus, comme cette classe a besoin de 75 écus pour son nécessaire indispensable, elle jouira d'un revenu net de 25 écus. Que maintenant on impose à 5 p. c. tous ses articles de consommation, soit nécessaires, soit superflus, comme cette classe dépense au total 100 écus, elle payera en impôts 5 écus, c'est-à-dire le cinquième de son revenu net. Si un individu de cette classe consommait davantage en articles superflus, cela supposerait un revenu net supérieur; il ne serait donc pas injuste qu'une taille plus forte frappât ce contribuable. Admettons de plus qu'une famille, appartenante à la quatrième classe, jouisse du minimum du revenu de cette classe, savoir, 200 écus, dont 150 lui soient nécessaires pour ses besoins de nécessité. Si les articles qu'elle achète pour 100 écus sont les

mêmes que ceux que consomme la susdite famille de la plus basse classe, elle payera pour cette dépense pareillement 5 écus en impôt sur les consommations. Mais comme elle dépense 100 écus de plus, elle payera, du moment que tout ce qu'elle achète pour ces 100 écus est imposé à 5 p. c., 5 écus, en sus, à titre d'impôt sur les consommations, par conséquent en tout 10 écus, c'est-à-dire pareillement le cinquième de son revenu net. Pour peu qu'un individu appartenant à cette classe soit plus riche, il consommera aisément plus d'articles nécessaires et superflus, et l'impôt sur les consommations l'atteindra de soi-même dans une proportion supérieure. Mais cet impôt doit être réglé de manière que celui qui a pour revenu le minimum de sa classe, s'il se restreint à la sphère des besoins usités dans sa classe, n'ait à payer sur ce minimum qu'une modique quote déterminée, ainsi que l'établit le système.

§. 1110.

En conséquence, pour régulariser les impôts sur les consommations de manière que chaque classe de la société puisse les payer de son revenu net, il est de toute nécessité d'apprendre à connaître exactement tant les articles d'une nécessité absolue et relative que les articles superflus que d'ordinaire chaque classe de citoyens est habituée à consommer dès qu'elle a plus de revenu que n'en exige son nécessaire, et d'asseoir ensuite l'impôt de manière que chaque classe puisse le payer du revenu net qu'on lui suppose.

Note. Que dans un pays d'une population de 10 millions, cinq millions d'habitans appartiennent aux deux dernières classes, et qu'il s'agisse de prélever sur celles-ci, par voie d'impôt sur les consommations, la somme de 12 millions d'écus. *Si ces 5 millions d'habitans composent deux millions de familles, chaque famille aura à payer 6 écus. Que le revenu annuel de chaque famille, soit, terme moyen, de 150 écus, et que son nécessaire exige 120 écus, il

restera à chaque famille un revenu net de 30 écus, dont un cinquième servira à payer l'impôt sur les consommations. Posé maintenant que tous les articles que ces familles sont dans l'usage de consommer fussent sans distinction imposés à 4 p. c., chaque article spécial ne serait frappé que d'un très-faible impôt, et pourtant la somme en question serait prélevée. Si l'on ne voulait astreindre à la taille que la moitié de ces articles, il faudrait imposer chaque article à 8 p. c. pour recouvrer la même somme. Si l'on voulait retirer la même somme exclusivement des articles superflus de cette classe de contribuables, il faudrait imposer ces articles à raison de 20 p. c. Mais par là le résultat de l'impôt deviendrait très-incertain; car comme cette imposition ferait renchérir de beaucoup les articles superflus, il pourrait aisément arriver que les familles s'en passassent, et qu'elles se dédommageassent sur la jouissance d'articles moins coûteux et non imposés. De cette façon le but de l'imposition serait rendu illusoire. Par une habile répartition des impôts sur les consommations, faite sur les articles indispensables et superflus, l'État parviendrait bien plus sûrement à ses fins, que si pour atteindre son but, il lui fallait imposer exclusivement les articles superflus de telle sorte que la diminution de la consommation fut à craindre.

§. 1111.

Comment il faut répartir l'impôt sur les consommations pour qu'il atteigne le revenu net.

Sous ce rapport il importe de répartir l'impôt de telle sorte sur les articles nécessaires et superflus de chaque classe de citoyens, que non-seulement l'une des classes ne soit pas trop grevée, et rébutée de la consommation d'un article qu'elle considère comme superflu, mais aussi que les autres classes, qui comptent cet article au nombre de ceux qui leur sont pour le moins d'une nécessité relative, ne soient pas imposées plus fortement qu'elles ne doivent l'être d'après le système financier.

Note. Admettons, par exemple, une répartition de l'impôt sur les consommations des basses classes telle que leur strict nécessaire soit imposé à 2 p. c. et les articles dont

elles peuvent se passer à 18 p. c., ensorte que 2⅕ d'écus tombassent sur la somme de 120 écus, destinée au nécessaire, et 3⅖ d'écus sur la somme de 30 écus formant le montant des articles superflus, le revenu d'un habitant estimé à raison de 150 écus; cet ordre de choses, à ne l'envisager que sous le rapport des basses classes, semblerait être le meilleur possible. Mais considérez maintenant une famille du moyen état, habituée à dépenser annuellement 600 écus, une pareille famille ne dépensera pas plus, et peut-être pas même autant pour son nécessaire, qu'une famille des classes désignées ci-dessus. Posé qu'elle dépensât cent écus pour son nécessaire, et les autres 500 écus pour les articles imposées à 18 p. c., et dont pourtant un grand nombre sont pour elle d'une nécessité relative: une pareille famille, en supposant que tous les articles non-nécessaires fussent imposés pour le moins à 18 p. c., payerait, en impôts sur les consommations, 92 écus. — Or comme le revenu net d'une famille du moyen état, jouissante d'un revenu brut de 600 écus, ne peut guère être évalué au delà de 300 écus, vu que trois cents écus doivent être comptés au nombre de ses besoins d'une nécessité relative, elle payerait sur son revenu net, à titre d'impôts sur les consommations, au delà de 30 p. c. Si elle payait en outre, proportionnément à son revenu, un impôt direct d'à peu près 10 p. c., c'est-à-dire 30 écus, elle acquitterait en somme 112 écus, c.-à-d. au delà de 37 p. c. — tandis que la basse classe, qui suivant notre système doit demeurer exempte de toute imposition directe ne contribuerait qu'à raison de 20 p. c.

§. 1112.

Règle sur la gradation de l'imposition des articles de consommation.

Excepté les subsistances indispensables à la vie, et qui dans un pays sont d'une nécessité absolue pour toutes les classes de la société, on peut, en thèse générale, considérer tous les autres articles comme étant en eux-mêmes superflus, bien que, par rapport aux différentes classes de la société, elles puissent être d'une nécessité plus ou moins relative. Plus de pareils articles non-nécessaires sont coûteux, plus les classes habituées à les consommer doivent d'ordinaire être riches. Par cela même les articles, dont on peut se

passer, peuvent supporter une imposition d'autant plus forte, que la classe des consommateurs à laquelle ces articles sont destinés, est riche. En conséquence la gradation de l'imposition doit être déterminée par la règle suivante:

„Plus un article de consommation tient de la nature de ceux dont on peut se passer, et plus les classes qui le consomment habituellement sont riches, plus cet article peut être hautement imposé.“

Toutefois cette règle est sans cesse circonscrite par la considération que l'imposition ne doit jamais être tellement forte que 1° elle décourage les riches de consommer cet article et 2° qu'elle encourage à la fraude et à la contrebande.

Note. Je déclare une fois pour tout que je ne considère ici les impôts que comme moyen de garantir à l'État son revenu. La question qui a pour objet de savoir, comment les impôts peuvent être employés comme moyen de diriger les professions, est tout-à-fait étrangère à la science des finances. C'est à la police de l'État, ou à la science du Gouvernement, ainsi qu'à l'économie politique, à décider si un pareil emploi doit et ose se faire.

§. 1113.

Si chaque régnicole est tenu de céder pour les besoins publics la cinquième partie de son revenu net, et si cette quote est prélevée sur les basses classes exclusivement par des impôts sur les consommations, et sur les classes supérieures, en partie par des impôts sur les consommations, en partie par des impôts directs sur le revenu, l'impôt sur les consommations se règlerait ainsi qu'il suit:

1° Posé qu'il fut constant que le revenu *net* des plus basses classes s'élevât habituellement à 30 écus par an, leur quote d'impôt serait de 6 écus par famille, quote qu'il faudrait répartir, par forme d'impôt sur les consommations, sur la somme de 150 écus formant le montant du revenu *brut* et *total* de chaque

famille. Si l'on frappe d'un impôt de 4 écus ses articles les plus nécessaires (120 écus), et de 2 écus les articles superflus, les premiers seraient imposés à $3^1/_3$ p. c. et les autres à $6^2/_3$ p. c. De cette façon l'imposition se rapprocherait de l'idée établie ci-dessus §. 1112.

2° Posé que le revenu brut des basses classes du moyen état s'élevât à la moyenne de 400 écus, dont 200 écus fussent dépensés pour le nécessaire, et les autres 200 écus formassent leur revenu net, leur quote d'impôt se monterait à 40 écus. Si moitié de cette quote leur est imposée à titre d'impôt sur le revenu, l'impôt sur les consommations devra tendre à leur enlever encore 20 écus. Or comme ils payent 4 écus d'impôt pour leur strict nécessaire (de 120 écus), et que les articles superflus sont imposés à $6^2/_3$ p. c., ils payeront en sus, s'ils dépensent tout le reste en articles de ce genre, à peu près 19 écus pour la dépense de 280 écus, ce qui ferait 3 écus au delà de ce qu'ils sont tenus de payer. Mais comme on peut admettre que beaucoup de ces personnes économiseront quelques écus sur leur revenu, et en formeront à la longue un capital, cette circonstance sera cause, qu'au total, et en somme, on ne perçevra pas plus qu'on n'en avait l'intention.

3° Qu'un contribuable jouisse d'un revenu brut de 900 écus, dont 600 formassent son revenu net, son contingent à fournir sera de 120 écus. Si moitié de cette somme lui est enlevée par impôt direct sur le revenu, il faudra lui ravir encore 60 écus par l'impôt sur les consommations. En admettant que ses dépenses les plus indispensables (120 écus) fussent imposées à 4 écus, que 280 écus qu'il dépense en articles superflus, consommés pareillement par tout homme qui ne jouit que d'un revenu de 400 écus, le fussent à 19 écus, et que tout ce qu'il pourrait

acheter en sus avec d'autres 400 écus, fut imposé à 10 p. c., il payerait 63 écus en impôts sur les consommations.

4° Si nous passons aux classes riches, et que nous admettions par exemple un revenu de 6000 écus, dont 4000 fussent considérés comme revenu net, un pareil revenu sera tenu de contribuer pour la somme de 800 écus à la formation du revenu public. Or comme il est supposé payer 400 écus en impôts directs sur le revenu, il aura encore 400 écus à acquitter en impôts sur les consommations. Maintenant si le contribuable dépense

a) 480 écus pour les besoins les plus indispensables (à cause de beaucoup de domestiques et d'autres personnes à gage), il payera sur cette somme en impôts sur les consommations. . . . 12 écus

S'il dépense de plus

b) 4000 écus pour des articles qui imposés à 6⅔ p. c. donnent . . . . . 266 „

c) 1520 pour articles qui payent 10 p. c. par conséquent . . . . 152 „

la quotité d'impôts sur les consommations de ce contribuable formera un total de . . . . 430 écus.

§. 1114.

S'il faut répartir sur beaucoup d'articles la quotité de l'impôt sur les consommations, ou ne la concentrer que sur un petit nombre et peut-être même sur un seul article.

Dans cette exposition nous avons admis, pour être succinct, que tout article de consommation a été frappé d'imposition. Mais il est évident que ceci est impossible. En conséquence, l'impôt, qui, s'il était réparti sur *tous* les articles de consommation, ne s'éleverait qu'à peu de pour-

cent de leur prix, devra nécessairement se monter à des pour cent plus hauts lorsqu'on ne le prélève que sur quelques articles, bien qu'en somme il n'en éprouve par là aucune hausse. De là le problème à résoudre:

ce que conseille la politique financière relativement à la question de savoir, ce qui est le plus avantageux, ou de répartir le total de l'impôt sur beaucoup d'articles, ou de ne le concentrer que sur quelques articles, et peut-être même sur un seul article de consommation?

§. 1115.

Lorsque l'impôt est réparti sur beaucoup d'articles, la perception en devient onéreuse pour les contribuables et occasionne de grands frais. Le contribuable a sans cesse à ses trousses le receveur et le contrôleur. Les moulins, les boucheries, les brasseries, les distilleries, toutes les fabriques et tous les ateliers doivent constamment être surveillés; il faut garnir de Douaniers ou de commis des bureaux de taille et d'accise, non-seulement les frontières du pays, mais aussi les portes des villes. Ces fonctionnaires sont même tenus de pénétrer dans tous les domiciles, de visiter caves, chambres, armoires etc. Le joug de parcilles perceptions devient insupportable, et les frais de prélèvement absorbent souvent au delà de la moitié du produit de l'impôt. — Sur tous ces inconvéniens la méthode de ne percevoir que de modiques pour cent a l'avantage que l'impôt se répartit plus justement entre les consommateurs, qu'il rentre plus sûrement, et que son acquit est rendu moins pénible aux contribuables.

§. 1116.

Veut-on ne prélever le total de l'impôt que sur un petit nombre d'objets, il en résulte les inconvéniens suivans:

1° Les pour cent deviennent trop hauts, et la contrebande ainsi que la fraude augmentent inévitablement.

2° On n'est pas sûr d'atteindre proportionnément chaque contribuable, vu que beaucoup de consommateurs s'abstiennent, en totalité ou en partie, des objets imposés, et que d'autres consomment à la place de ces objets des articles, ou tout-à-fait exempts d'impôt, ou imposés légèrement.

D'un autre côté, on ne saurait disconvenir, que plus l'impôt se prélève sur un petit nombre d'articles, de consommation, plus la perception en est facile.

Note ad 1. En Russie il ne subsiste qu'un seul impôt sur la consommation des produits indigènes, savoir, celui qui se prélève sur l'eau de vie et la bierre. Mais cet impôt se monte, quant à l'eau de vie, au delà de 100 p. c. et comme le menu peuple fait une grande consommation de cet article, cet impôt est pour lui assez haut. Car comme beaucoup de provinces russes ne sont point soumises au monopole de l'eau de vie, environ 8 millions de familles, composées toutes de personnes des basses classes, payent à la Couronne 70 millions pour la ferme de l'eau de vie, et décidément tout autant, et peut-être même davantage pour bénéfice des fermiers, surveillance, corruptions, dédommagement pour obtention de la ferme, amendes etc., tous articles qui reviennent à chaque famille pour le moins à 14 roubles (à peu près 4 écus argent comptant). Et pourtant malgré la rigoureuse surveillance des fermiers, les malversations, fraudes et contrebandes sont très-considérables. C'est par ce motif que récemment on a préféré supprimer la ferme de l'eau de vie et percevoir immédiatement des fabricans l'impôt sur cet article.

Note ad 2. Si parmi les subsistances de la vie, on voulait par exemple n'imposer uniquement que le seigle, de manière que l'impôt sur cet article revînt à 4 ou 6 gros le boisseau, on aurait à craindre que beaucoup de consommateurs ne recourussent aux patates, et ne diminuassent de la sorte la consommation du seigle, que par suite l'impôt sur le seigle ne rapportât que fort peu, ou n'atteignît pas tous les consommateurs d'une manière égale.

§. 1117.

Principes à suivre à cet égard.

Les maximes suivantes doivent guider une sage politique en fait de finances:

1° Veut-on rejeter sur un seul objet la taille répartie sur plusieurs articles, cet objet doit être tel a) qu'il soit consommé par tous ceux qui doivent payer l'impôt, b) qu'il le soit dans une égale proportion.

Note explicative. Si pour les vivres les plus indispensables une famille paye 50 écus dans la proportion suivante: pour 24 boisseaux de seigle 36 écus, pour 10 boisseaux de patates 10 écus, pour autres légumes 5 écus, et que l'on voulût prélever sur ces 50 écus 2 écus d'impôt, il serait sans doute, quant à la charge de l'impôt, fort indifférent que l'on perçut ces deux écus sur le seigle seul, ou 1 écu et 12 gros sur le seigle, 8 gros sur les patates, et 4 gros sur les légumes. Mais décidément il serait plus commode et moins coûteux de prélever l'impôt en totalité sur le seigle exclusivement. — Toutefois si l'expérience constatait que maintes familles consomment ces articles dans des proportions très-différentes, que par exemple, lorsque les patates sont à bon marché, et que le seigle est cher, elle consomment 10 boisseaux de seigle = 20 écus, 30 boisseaux de patates = 10 écus, et pour 10 écus de légumes etc. l'impôt, s'il était restreint au seigle, produirait des non-valeurs considérables, tandis que sa répartition sur le seigle, les pommes de terre, les légumes etc. donnerait des résultats bien plus exacts et uniformes.

2° Si l'impôt, concentré sur un objet, hausse inévitablement trop, et excède, par exemple 100, ou même 200 p. c. de la valeur de cet objet, il sera toujours préférable de le répartir sur plusieurs articles, vu qu'autrement le haut impôt non-seulement ferait diminuer la consommation de l'objet sur lequel il se trouve concentré, mais exciterait aussi à la fraude et à la contrebande.

3° De hauts impôts sur les consommations sont-ils inévitables, il vaut mieux les asseoir sur des articles sur lesquels on peut les prélever directement que sur des objets qui ne permettent q'une perception indirecte. Or comme les perceptions directes ne sont principalement praticables qu'à l'égard des classes aisées, il doit être de règle: de ne frapper *indirectement* que d'un impôt aussi modique que possible tous les objets de consommation des classes communes, par rapport auxquels la perception directe est ou difficile ou impossible, et en compensation de prélever sur les classes supérieures et plus riches, par des impôts *directs* sur les consommations, d'un taux plus élevé, ce que l'on ne peut obtenir d'elles par le moyen de pareils articles légèrement imposés.

§. 1118.

Pourquoi l'impôt ne se laisse pas étendre à tous les articles de consommation.

La raison pour laquelle l'impôt ne se laisse pas étendre à tous les articles de consommation, il faut la chercher non-seulement dans le surcroît des peines et frais de prélèvement, mais aussi dans tous les inconvéniens qui résultent d'une pareille mesure, et que nous avons signalés dans l'examen d'un impôt général sur les produits (§. 585), ainsi qu'au §. 1111. Beaucoup d'objets ne se prêtent pas à une semblable extension de l'impôt déjà par cela même que le contrôle de leur consommation est ou difficile, ou tout-à-fait impossible.

Note. Dans les grandes villes, qui ne produisent point ou peu d'articles de consommation, qui les reçoivent en grande partie du plat-pays, et où les vendeurs sont obligés de passer par de certaines avenues (par exemple les portes), là sans doute les vivres, qui à des jours préfixes arrivent au marché en passant par les portes de la ville, se laissent

assujétir à un impôt par des commis de portes ou visiteurs de Douanes. Toutefois il importe de remarquer

I. que ce mode de perception cause tant d'embarras aux acheteurs qu'ils cherchent à éviter autant que possible de pareils marchés, que par suite les vivres renchérissent pour le consommateur à cause de l'impôt et de la diminution des vendeurs. De ces vendeurs il ne reste que ceux que le haut prix de la marchandise dédommage, 1° de l'impôt, 2° de tous les embarras auxquels ils sont obligés de se soumettre à la porte de la ville, 3° des cadeaux avec lesquels ils achètent l'indulgence des visiteurs et commis de portes, et de la perte de leur temps, vu qu'on les fait attendre à la porte des heures entières avant de les expédier.

II. Une pareille imposition, on ne peut la faire valoir avec avantage que dans les grandes villes très-peuplées, parce qu'elles seules couvrent les frais de perception, de manière qu'ils ne s'élèvent là qu'à 10 jusqu'à 15 p. c. Mais dans les petites villes ces frais se montent souvent à 50 jusqu'à 75 p. c., et dans le plat-pays cette méthode n'est pas praticable. La plus grande partie des régnicoles (les habitans du plat-pays) jouissant de ces articles sans payer la taille à laquelle ces objets sont imposés dans la ville, il en résulte une inégalité qu'aucune combinaison quelconque n'est en état de faire disparaître.

III. Comme habituellement de pareilles Douanes ou accises municipales ne se fondent que sur le bon plaisir, et nullement sur le produit net des habitans, il est presque impossible que parfois elles n'influent dans la ville sur lès prix de la main-d'oeuvre et des marchandises. C'est la raison pour laquelle dans les villes sujettes à l'accise les marchandises sont en somme beaucoup plus chères que dans les villes exemptes d'accise, ou lorsque dans le plat-pays on peut les faire venir du dehors. Aussi ces villes perdraient-elles leur négoce avec le plat-pays, et le débit de leurs marchandises diminuerait-il sensiblement, si le Gouvernement ne leur garantissait des lieus de banalité, ou ne contraignait les habitans du plat-pays d'acheter tout dans les villes sujettes à l'accise, et d'y transporter même au marché leurs produits. Mais une pareille mesure non-seulement manque souvent son but, mais circonscrit aussi

très - préjudiciablement le négoce et la liberté du commerce.

IV. Le système d'accise vexe non-seulement les acheteurs d'articles de consommation, mais aussi toutes les personnes qui arrivent dans la ville. Car des visites générales aux portes deviennent nécessaires pour que rien de ce qui est sujet à l'accise ne soit importé dans la ville. L'État veut-il introduire un système libéral d'accise, et exempter de pareilles visites ceux qui entrent dans la ville, il perd la ressource du revenu de l'accise, contraint les hommes probes ou craintifs à payer leur impôt, et par contre permet aux hommes sans conscience, de se soustraire à l'impôt, sanctionnant de la sorte la plus criante des injustices.

§. 1119.

Il ne reste donc à la politique financière que d'adopter un juste milieu, et de s'approprier tous les avantages qui se laissent retirer du choix d'un petit nombre d'articles de consommation, qui toutefois ne soit pas tellement minime qu'on se voie contraint de recourir à des tarifs élevés, lesquels diminuent la consommation, ou encouragent trop à la contrebande et à la fraude. Ainsi pour la politique financière il est d'une haute importance de soumettre à l'examen les articles de consommation sous le rapport de leur aptitude à l'imposition.

B.

Des objets les plus aptes à être frappés par l'impôt sur les consommations.

§. 1120.

Examen préalable par rapport à tout objet que l'on veut atteindre par l'impôt sur les consommations.

Tout objet que l'on veut atteindre par l'impôt sur les consommations doit préalablement être examiné sous un quadruple rapport, savoir:

1° L'objet se prête-t-il le mieux à l'impôt direct sur les consommations, ou à l'impôt indirect sur les consommations?

2° Combien l'impôt sur cet objet rapportera-t-il?

3° Le contrôle de cet objet se laisse-t-il facilement établir, de manière que les contribuables n'en éprouvent pas trop d'embarras, et que l'impôt ne perde pas trop sur l'article en question?

4° L'article de consommation répartit-il l'impôt suivant le vrai principe de l'égalité?

§. 1121.

Des objets les plus convenables à l'impôt direct sur les consommations.

Relativement à l'impôt *direct* sur les consommations les objets les plus convenables sont:

1° Tous ceux que consomment et emploient exclusivement les classes aisées.

2° Tous ceux qui peuvent être constatés sans investigations ou enquêtes vexatoires, et ne sauraient être facilement recelés.

De ce genre sont

a) les domiciles ou habitations en tant qu'ils surpassent ou excèdent le nécessaire,

b) les mobiliers de luxe, tels que meubles de bois étranger, ustensiles en bronze, miroirs, lustres etc.,

c) les équipages et chevaux de selle et de trait que l'on ne possède que pour l'agrément,

d) les domestiques,

e) les ornemens de luxe tels que diamans, perles etc.

Note. Les articles qui servent en même temps à la consommation des classes indigentes ne sont pas propres à l'imposition directe, parce que la perception est difficile et que des reliquats ou non-valeurs sont inévitables. A cela près, maints objets de cette espèce seraient décidément très-aptes

à être frappés par l'impôt direct sur les consommations. Divers objets supportent par exemple une très-forte imposition, parce que chaque contribuable ne consomme que fort peu de ces objets. Un pareil impôt se laisserait incontestablement percevoir le mieux par voie directe, une imposition indirecte pouvant très-facilement faire manquer le but des hauts tarifs. Mais l'impôt direct ne rentrerait qu'avec peine, et c'est par cette raison qu'il faut y renoncer.

De ce genre sont par exemple:

1° le sel. Chaque Sujet n'en consomme que peu; on compte communément 18 livres par tête. Frappe-t-on chaque tête d'un impôt de 6 gros sur le sel (4 sous par livre) on pourrait sur une population de 10 millions prélever 2,500,000 écus. Mais on n'obtiendrait peut-être rien du tout de la part d'un tiers des consommateurs, qui s'ils ne peuvent se procurer qu'à haut prix (dans lequel l'impôt se trouve compris) le sel dont ils ont indispensablement besoin, cherchent à s'en pourvoir de toute autre manière. On ne saurait par conséquent se promettre un heureux résultat d'un impôt sur le sel établi par rôles, tel que le propose le Sr. Benzenberg dans son ouvrage cité plus haut.

2° les subsistances ordinaires, spécialement la viande, la bierre, l'eau de vie etc. En calculant les impôts indirects perçus sur la totalité de ces objets, par exemple en Prusse, la part de contribution de chaque tête s'élévera décidément bien au delà de deux écus, si l'impôt de ces articles se payait suivant les tarifs. Mais la fraude et la contrebande sont cause que l'impôt ne produit pas à beaucoup près une pareille somme. Que si, à la place de tous les impôts indirects sur ces articles on ne voulait prélever en impôt direct qu'un écu par tête, l'impôt produirait 10 millions d'écus, par conséquent bien plus que ne rapportent à l'heure qu'il est les impôts indirects sur ces articles. Toutefois à peine pourrait-on recouvrer deux tiers de cette somme à cause des non-valeurs inévitables. L'impôt par classes établi récemment en Prusse, n'est autre chose qu'un essai d'un impôt sur la consommation des productions moulues, et de la viande de boucherie des habitans du plat-pays et des petites villes. Mais comme tel, cet impôt paraît être vicieux à plus d'un égard, vu a) qu'il frappe

spécialement sur les personnes en domesticité qui pourtant sont entretenues par leurs maîtres, à la charge desquels tombe par conséquent l'ancien impôt indirect sur la farine et les bêtes de boucherie. Donc, si les maîtres ne se chargent point du payement des impôts de leurs domestiques et de tous ceux qu'ils nourrissent, ils gagnent dans le nouveau régime financier aux dépens des pauvres.

b) Les grands terriens et fermiers domaniaux se trouvent spécialement favorisés par ce système, vû que leur farine et leurs bêtes de boucherie, s'ils devaient en acquitter l'impôt sur le pied des habitans des villes, rapporteraient six jusqu'à dix fois la somme de 48 écus.

c) Les sauts d'une classe à la classe la plus prochaine, de la classe de 48 écus à celle de 24, de celle de 24 à celle de 12, de celle de 12 à celle de 4 semblent être trop grands. Aussi les autorités subalternes se sont-elles déjà permises, bien qu'elles n'y fussent pas autorisées par la loi, à former par des remises des classes intermédiaires. Cet expédient produira-t-il les résultats qu'on s'en promet? c'est-ce qu'il faut attendre de l'expérience. Toujours est-il que la différence de l'imposition des villes et du plat-pays, provenante de ce que l'on impose les premières indirectement par une taille sur la farine et la viande de boucherie, et le plat-pays directement par un impôt par classes sur les mêmes articles, produit une lacune dans le système adopté d'imposition. Car dans ce système on avait établi en principe la liberté du commerce intérieur, et chacun ressentit le bienfait de la libre exportation et importation des articles de consommation, de la ville dans le plat-pays, et du plat-pays dans la ville. Mais par suite de la différence d'imposition nouvellement introduite la farine, la viande, le pain et toutes les productions faites de blé égrugé, de farine, et de grains, qui passent du plat-pays dans les villes assujéties à la taille sur la farine et la viande de boucherie, sont obligées de payer impôt. L'ancienne accise onéreuse que l'on paye aux portes des villes, les visites vexatoires que l'on y exercait anciennement se trouvent par là rétablies de fait avec tous les inconvéniens et frais qui y sont attachés.

d) Mais de beaucoup supérieurs sont les inconvéniens qui en résultent pour différentes professions, vu que les fabricans d'empoi, de gruau, de vermicelle, peuvent fabriquer leurs productions dans le plat-pays sous des conditions bien moins rigoureuses, leur impôt par classes n'étant calculé que pour les consommations de leur famille, mais non pour ce qu'ils confectionnent pour le compte d'autrui. Ainsi comme ils peuvent fabriquer sans payer l'impôt de moulage (*Mahlsteuer*), ils opprimeront dans les villes sujettes à cet impôt tous les fabricans, notamment ceux qui travaillent pour les pays étrangers. On a cherché à remédier en partie à cet inconvénient en permettant par exemple aux fabricans d'empoi résidans dans les villes de ne pas égruger, mais d'écraser par des machines le froment qu'ils mettent en oeuvre pour leur empoi. Mais par là les moulins perdent considérablement, et les fabricans n'ont retiré jusqu'ici aucun avantage, parce que l'opération d'écraser le froment leur coûte autant de peine et de travail que celle de l'égruger dans les moulins. Que si même l'on ne voulait pas tenir compte des non-valeurs qui par là se formeraient dans les déniers de fermage des moulins domaniaux, cela ne profiterait pas encore aux autres fabricans qui ont besoin du moulin, et qui travaillent pour le compte de l'étranger, tels que fabricans de gruau, de vermicelle etc. On sera donc forcé de modifier souvent la susdite loi pour supprimer les entraves qu'elle apporte aux relations de commerce.

§. 1122.

Nous n'envisageons point les impôts directs sur les consommations comme des impôts sur le luxe, dont le but serait d'empêcher ou d'entraver les dépenses. Loin de là, nous les considérons et les examinons sous le rapport purement financier, comme moyens d'imposer, suivant une certaine proportion, le revenu net des citoyens riches. Par cela même nous devons établir pour ce genre d'impôts une mesure tout-à-fait différente de celle dont on fait habituellement usage. C'est ainsi, par exemple, qu'on impose or-

dinairement, dans une proportion géométrique progressive, le nombre des domestiques, de chevaux etc. dans le but de réprimer la dépense. Mais ce point de vue est tout-à-fait étranger à la science des finances. Celle-ci ne tient aucun compte de la manière dont on veut user de son avoir, et elle ne fonde ses impôts que sur l'observation de l'emploi de la fortune. Elle mesure l'imposition des articles uniquement sur *l'importance et l'étendue de la consommation*, et ne prend en considération dans la fixation de ses tarifs que le prix courant du marché de l'article de consommation. Adopte-t-on le principe que les articles superflus de consommation doivent être imposés à de certains pour cent par une taille directe, on règle sur cela le compte. Le problème à résoudre sera donc, de constater par rapport à des objets déterminés, la somme à laquelle s'élève la consommation superflue, et d'imposer cette somme à de certains pour cent. Un tarif indique les objets ainsi que les taux de cette imposition.

Note. Quelqu'un paye par exemple pour son habitation un loyer annuel de 500 écus. Si sur ces 500 écus on compte cent pour le nécessaire, et quatre cents écus pour le superflu, ces quatre cents écus seront censés appartenir au nombre des dépenses faites pour des articles superflus de consommation, et, adoptés comme objet imposable, devront être imposés suivant le principe légal. Posé donc que ce genre d'articles dût être frappé d'un impôt de 5 p. c., les contribuables auront à payer 20 écus. De plus, que l'entretien d'un équipage de pur agrément, composé de deux chevaux et d'une chaise à 4 sièges, se monte annuellement à 300 écus, la taille annuelle à laquelle il serait imposé serait de 15 écus. Plusieurs voitures, ou des voitures de parade, supposent des frais supérieurs d'entretien et d'achat, il faut donc pareillement les frapper d'impôt. Qu'une voiture somptueuse d'Église, y compris le harnois nécessaire, coûte mille écus, et qu'elle s'use dans 25 ans, on consomme annuellement par l'usage de cette voiture:

1° en intérêts à 4 p. c. . . . . 40 écus
2° en capital disparaissant . . . 40 „

en sorte qu'une telle voiture
consommant annuellement . . 80 écus,

son usage est passible d'un impôt annuel de 4 écus.

Si l'ameublement superflu d'un homme est taxé à 4000 écus, et sa durée à 100 ans, la consommation annuelle ressortira du calcul suivant:

Sont consommés
1° les intérêts annnels de 4000 écus . . 160 écus
2° l'anéantissement successif du capital
à raison de 1 p. c. . . . . 40 „

200 écus.

Qu'un collier de perles et de diamans soit taxé à 6000 écus, la dame qui en est propriétaire consomme annuellement par l'usage qu'elle fait de cet objet 240 écus. Un pareil capital étant à considérer comme ne s'anéantissant point, les intérêts annuellement consommés supporteront seuls l'impôt. Cet impôt sera de 12 écus pour ces intérêts, et de 10 écus pour le collier même.

Que dans un parc de plaisance d'une étendue de 60 arpens, qui comme champs labourés rapporteraient deux cents écus, les arbres, le parterre, les bosquets, bocages et autres parties de ce genre, coûtent dix mille écus, et que l'entretien cause une dépense annuelle de 500 écus, le propriétaire du parc consomme annuellement

1° en rente foncière . . . . 200 écus
2° en rente de capital . . . . 400 „
3° en frais d'entretien . . . . 500 „

Total 1100 écus.

Pour un pareil parc l'impôt, supposé fixé à 5 p. c., se montera annuellement à 55 écus. C'est de la même manière que l'on calcule ce que coûte annuellement l'entretien d'un domestique portant livrée, d'un cuisinier, d'un portier, ou ce que l'on consomme et dépense par an pour l'entretien d'une ménagerie etc. et ces sommes ainsi vérifiées déterminent l'impôt.

En Angleterre, en France, et dans d'autres pays, les impôts directs sur les consommations sont à la vérité fréquens, mais nulle part je n'ai trouvé un principe fixe suivant lequel

un article fut imposé plus haut ou plus bas qu'un autre. Veut-on frapper d'impôt les chiens, ils ne pourraient l'être que d'après les frais annuels d'entretien, et le capital disparaissant. Sous ce rapport les têtes poudrées sont tout-à-fait impropres à être imposées par une taille directe sur les consommations, vu que taxées suivant le capital annuel qu'elles dépensent, elles rapporteraient à peine quelques gros. En Angleterre leur ancienne imposition n'est réglée par aucun principe fixe et arrêté.

§. 1123.

Dans l'établissement des impôts directs sur les consommations, il importe, de même qu'à l'égard des impôts indirects, d'aviser à ce que chacun puisse les payer de son revenu net. Comme ils doivent frapper sur des objets superflus, chaque contribuable est le maître de renoncer à une consommation qui se trouve atteinte par une taille tellement considérable qu'elle entamerait trop son revenu net. Chacun a donc le correctif en main.

Note. Une dame qui possède un collier de brillans de 2000 écus fera bien de le vendre, si elle s'aperçoit que la taille y imposée attaquerait trop fortement son revenu.

§. 1124.

Quels articles de consommation se prêtent le mieux à l'imposition indirecte.

Les articles qui conviennent le mieux à l'imposition *indirecte* sont:

1° Les objets qui ne renfermant dans une grande dimension qu'une modique valeur n'arrivent dans le commerce que par grandes quantités d'une dimension supérieure avant d'être répartis en portions plus petites entre les consommateurs.

2° Ceux qui avant de passer à la consommation traversent en grandes quantités, non-susceptibles de se laisser dérober à la vue, des ateliers ou des endroits

déterminés, et qui par conséquent peuvent facilement être observés et contrôlés lors de leur mise en oeuvre, ou lors de leur transit.

3° Ceux dont le passage à la consommation a lieu d'une manière si publique et patente qu'il ne saurait facilement rester caché.

4° Ceux dont le commerce se trouve dans une seule main, ou dans un fort petit nombre de mains, ou du moins ne date son commencement que d'un petit nombre de mains.

Au contraire, les objets impropres à l'imposition indirecte sont tous ceux

1° qui dans un petit espace renferment des valeurs considérables;

2° qui sans passer en grandes masses par une main intermédiaire sont employés immédiatement à la consommation.

§. 1125.

C'est par ces motifs que parmi les articles indigènes il faut signaler comme objets aptes à l'imposition indirecte:

1° tout ce qui est mis en oeuvre et confectionné dans les moulins, vu que non-seulement tous les objets de ce genre possèdent les propriétés Nr. 1 et 2 §. 1124, mais qu'en outre les moulins sont des endroits où ces objets peuvent être facilement surveillés et contrôlés.

2° Tout ce qui est apprêté dans les fabriques, comme p. e. eau de vie, sel, savon, chandelles, papier etc.

Note. L'eau de vie et le sel sont incontestablement des objets très-aptes à l'impôt sur les consommations; aussi les a-t-on choisis pour tels dans tous les pays. Ils supportent de plus un impôt assez haut, vu qu'il ne faut pas une grande abondance d'eau de vie pour subvenir au strict nécessaire, et qu'il suffit pareillement d'une fort petite quantité de sel pour chaque tête. Comme chaque individu consomme

suivant un moyen terme, à peu près 18 livres de sel, et que dans les salines prussiennes la livre revient à peine à 3 fénins, la taille ne pèse trop sur personne, imposât-on même le sel à 300 p. c. Ces considérations auront sans doute engagé les financiers prussiens à frapper le sel d'un si haut impôt lorsqu'ils adoptèrent le principe de concentrer sur aussi peu d'articles que possible l'impôt sur les consommations. Mais par là le penchant à la contrebande devient irrésistible; aussi se fait-il en Prusse un commerce immense de sel de contrebande. À quel point ce commerce interlope est poussé sur les frontières de la Hollande, c'est ce que l'on verra dans l'intéressant ouvrage du Sr. Benzenberg „*Ueber Preussens Geldhaushalt*", page 243. Ce commerce a pris une tournure bien plus étrange encore sur la frontière de la Saxe. Comme en vertu des traités la Saxe achète dans les salines prussiennes de la Saale le sel à raison de 50 écus par laste, et que pour les indigènes le laste de sel revient à 150 écus, on transporte le sel en Saxe, et de là on le réimporte en Prusse où le laste de sel est revendu pour le prix de 80 — 100 écus aux nationaux, qui y gagnent toujours encore considérablement, vu qu'aux magasins de la Couronne ils sont obligés de payer 150 écus pour le laste de sel.

Il n'en est pas autrement de la contrebande de l'eau de vie dans les pays où l'impôt sur cet article est poussé trop haut. Comme on s'apperçut que les circonstances indiquées au §. 1124 ad Nr. 3 et 4, rendaient spécialement les objets très-aptes à l'imposition, les Gouvernemens s'attachèrent à produire ces propriétés par toutes sortes d'expédiens, en contraignant les articles sur lesquels devait être prélevé un haut impôt à passer par les mains de l'administration avant de passer à la consommation. Ce but, les Gouvernemens l'atteignirent en s'appropriant le monopole de ces objets, et en haussant le prix jusqu'à concurrence de l'impôt, de manière que quiconque voulait les consommer était tenu de les acheter du Gouvernement et de payer de la sorte l'impôt.— S'il était possible 1° de prélever de la sorte la taille sur tous les Sujets qui d'après les vrais principes de la science financière sont tenus de payer impôt, 2° et d'atteindre par cette taille chaque contribuable proportionnément à son revenu net, et si 3° le monopole n'eut pas d'ailleurs des suites très-préjudiciables à la production et aux professions industrielles, ses autres inconvéniens se laisseraient compenser

par maints avantages. Mais les monopoles n'atteignent pas ces fins, ainsi que nous l'avons déjà fait voir, et que nous le verrons plus clairement encore dans la théorie de la perception des impôts. Avant tout, l'effet d'un haut impôt sur les consommations est assez souvent de perdre sa nature, et d'adopter celle d'un impôt sur les rentes. Là, par exemple, où la taille sur l'eau de vie est tellement haute qu'il vaut la peine d'importer cet article par voie de contrebande, ou bien là, où quelques fabricans trouvent moyen de se soustraire à la taille, et où d'autres ne le peuvent pas, là les distillateurs établis sur les frontières, et les fabricans probes qui payent leur taille, ne pourront pas la rejeter sur le prix; ils se verront au contraire contraints d'ajuster leur prix à celui de l'eau de vie importée par voie de contrebande ou soustraite à l'impôt. Il faudra donc qu'ils renoncent à leur profession, ou si la nature de leur économie rurale, ou d'autres circonstances les forcent à continuer la distillerie, ils seront obligés de payer de leur richesse-fonds, ou d'autres rentes, et non du prix de vente, l'impôt assis sur l'eau de vie. Pour ces contribuables la taille sur cet article n'est donc point un impôt sur les consommations. C'est-ce qui a lieu toutes les fois que le fabricateur de la marchandise ne reste pas maître d'en hausser le prix en raison de l'impôt sur les consommations, ou d'interrompre promptement son industrie. Une pareille disgrâce frappe presque toute profession qui est imposée à une pareille taille, du moins pour quelque temps. Car il n'est possible qu'à fort peu d'industriels de renoncer subitement à leur profession. Le capital qui s'y trouve placé, la difficulté de se livrer à une nouvelle branche d'industrie, l'espérance que les choses changeront avec le temps, sont cause que beaucoup de personnes de cette classe continuent avec préjudice l'exercice de leur métier, et finissent par s'appauvrir. C'est de cette manière qu'un impôt sur les consommations aussi mal assis, détruit souvent les professions, et anéantit une partie des sources de la richesse nationale et du revenu public.

§. 1126.

De l'imposition des marchandises étrangères, et de ce qu'il importe d'y prendre en considération.

Aucune espèce d'articles ne se prête peut-être autant à l'impôt sur les consommations comme les marchandises étrangères, vu que pour être importées elles sont obligées de traverser les frontières du pays, que par suite elles peuvent facilement être soumises à un contrôle, et qu'elles se composent pour la plupart d'articles superflus. Moins un royaume a d'issus, moins il est entrecoupé par des territoires étrangers, plus l'importation se laisse réduire à un petit nombre proportionné de places, sans préjudicier par là à d'autres fins plus importantes, et plus les marchandises étrangères semblent être aptes à l'impôt sur les consommations.

§. 1127.

Mais pour que l'impôt sur les marchandises étrangères soit un véritable impôt sur les consommations, il importe de choisir celles d'entr'elles qui sont en réalité payées et consommées par les nationaux. Car dès que l'impôt doit être payé par les étrangers, il devient une autre espèce de tailles dont nous examinerons plus tard la possibilité et la bonté. Ici nous ne voulons considérer la taille sur les marchandises étrangères que comme un impôt sur les consommations, servant de moyen de tirer et de prélever la juste quote-part du revenu net de chaque contribuable.

§. 1128.

Parmi les marchandises étrangères destinées à la consommation indigène nous distinguons

a) des productions *brutes* qui servent aux subsistances ou aux autres vivres, ou des productions *ouvrées* et *manufacturées*, les unes et les autres importées immédiatement pour la consommation du pays. Des ar-

ticles de la première espèce sont le café, le sucre, le riz, les raisins, le vin etc. ceux de la seconde, les étoffes de soie, de coton, de laine etc. tirées de l'étranger;

b) des matières que nous confectionnons et apprêtons pour nos besoins, telles que du coton brut, de la soie, du chanvre, du suif etc. ou que nous employons pour améliorer et perfectionner nos productions, telles qu'indigo, ou autres matières qui servent à la teinture. — Toutes les marchandises étrangères qui passent immédiatement à la consommation conviennent mieux à l'impôt en question que celles dont la mise en oeuvre nécessaire pour les rendre propres à la consommation exige beaucoup de temps, 1° parce que l'impôt sur ces dernières, quand il est prélevé lors de leur importation, est haussé par les intérêts que coûte l'avance, sans que cette hausse profite à l'État; 2° parce que la marchandise est sujette à beaucoup d'accidens avant qu'elle soit rendue propre à la consommation; 3° parce qu'il est encore incertain, si elle est destinée à la consommation intérieure ou à la consommation extérieure, et que l'imposition de celle-ci, fut-elle même résolue, doit pourtant suivre d'autres règles que l'imposition de la consommation intérieure.

Ainsi, quand même on jugerait nécessaire de frapper d'impôt de pareils articles, on ne le pourrait toujours qu'en ayant égard aux trois points que nous venons de signaler.

Note. Du reste, en imposant les marchandises étrangères la politique financière doit avoir soin que par là les articles indigènes de la même espèce ne soient pas frappés plus fortement que les articles étrangers, sans quoi les professions nationales pourraient souffrir de cette mesure. Mais imposer fortement les articles étrangers soit pour faire prévaloir l'industrie indigène, soit pour diminuer ou empêcher tout-à-fait la consommation de marchandises étrangères, est 1° une mesure contraire au but financier des impôts, vu

qu'elle doit infailliblement diminuer les droits qui se payent sur les marchandises étrangères, 2° une mesure préjudiciable à la richesse nationale. Car elle ne profite qu'aux fabricans qui concourent avec l'étranger, mais en revanche force tout le reste de la nation à payer plus chèrement les articles favorisés, et atténue par là les moyens d'une production supérieure. Posé, par exemple, que des raffineries de sucre ne pussent se maintenir dans le pays sans que le Gouvernement ne leur accorde un avantage de 15 p. c. sur le sucre étranger. Le Gouvernement, pour encourager les raffineries indigènes de sucre impose donc tous les sucres étrangers sans distinction à un droit de 15 à 20 p. c., mais permet par exception, en faveur de ces raffineries, que le sucre *brut* étranger soit importé franc de droits, ou du moins contre de modiques droits, sans que cette faveur profite à d'autres personnes qui sont obligées de payer pour ce sucre *brut* importé autant de droits que pour le sucre *raffiné*. Par cette mesure on crée sans doute dans le pays plusieurs brillantes fabriques de sucre. Mais voyons quels en seront les effets 1° quant à la recette financière? 2° à l'égard de la richesse nationale? — Sous le premier rapport il est évident que plus il s'établira de raffineries de sucre dans le pays, et moins les Douanes percevront de droits pour le sucre étranger. Combien par exemple en Prusse, et en Russie les raffineries de sucre se trouvent dans un état peu prospère, c'est ce qui résulte clairement du fait que malgré l'avantage de 15 p. c. que la Douane leur accorde sur le sucre étranger, il s'importe néanmoins encore dans ces pays pour plus d'un tiers de la consommation indigène du sucre raffiné étranger. Ainsi malgré d'aussi insignes faveurs ces raffineries sont encore hors d'état d'empêcher la concurrence des raffineries étrangères. — Et qu'en résulte-t-il pour le trésor et les caisses publiques? — Les hauts droits sur le sucre étranger, la Couronne ne les perçoit que sur $\frac{1}{3}$ du sucre consommé, tandis que la nation est obligée de les acquitter pour le tout, bien entendu en en payant $\frac{2}{3}$ non pas au trésor, mais aux raffineries indigènes. Si la Douane imposait sans exception les sucres étrangers à 10 p. c. de leur valeur, elle retirerait a) la même recette et même très-vraisemblablement une recette supérieure, parce que la contrebande serait empêchée. b) La nation acheterait généralement le sucre à raison de 5 p. c. à meilleur marché, appliquerait à

d'autres productions ou consommations l'argent épargné de la sorte, et ouvrirait ainsi une nouvelle source d'augmentation de recette. — On se trompe en pensant que l'éminent bénéfice que les hauts droits sur les marchandises étrangères promettent aux fabricans indigènes leur échoit en entier. Le plus souvent ils n'en retirent pas le tiers, car les frais plus considérables de production absorbent en grande partie le bénéfice que leur procurent les hauts droits. À St. Petersbourg les raffineurs de sucre, prétendant ne pouvoir subsister avec un droit de 15 p. c. sur les sucres étrangers, demandèrent 30 p. c. d'avance, et obtinrent plutôt plus que moins par le tarif le plus récent, qui haussait les droits sur tous les sucres raffinés jusqu'à concurrence de $4\frac{1}{2}$ roubles d'argent par pond *) (14 écus par quintal). Par ce tarif le sucre concassé est exclu de toute concurrence, vu que les hauts droits le rendent proportionnément beaucoup plus cher que le sucre raffiné. Par cela même la loi contraint en même temps les consommateurs à ne consommer que les sucres les plus chers, et préjudicie de la sorte à la richesse nationale. Pour que 20 raffineries de sucre puissent subsister et prospérer, la nation est forcée de payer son sucre pour le moins de 10 p. c. plus cher que cela ne serait nécessaire si les hommes et capitaux, occupés dans ces raffineries, produisaient autre chose. Admettons par exemple que les 15 millions d'écus que font probablement valoir à l'heure qu'il est les raffineries prussiennes de sucre fussent placés dans des professions indigènes, qu'on les eut employé à défricher des terres, à augmenter le produit de biens domaniaux démembrés, à cultiver les bergeries fines; les raffineries de sucre auraient sans doute gagné 2 jusqu'à 3 pour cent de moins de bénéfice net, et les ouvriers auxquels elles procurent actuellement des moyens d'existence n'auraient pu être occupés dans cette branche d'industrie. Mais en revanche tous les autres genres d'industrie substitués aux raffineries auraient fourni du travail a un nombre bien plus considérable d'ouvriers. Car le capital des raffineurs subvient pour plus de moitié à l'entretien des ouvriers employés aux Indes dans les plantages de sucre, à celui des fréteurs, mariniers et expéditeurs étrangers etc. Sans ces raffineries privilégiées tout ceci serait resté dans le pays, aurait par conséquent entretenu peut-être trois fois autant de travail,

*) Mesure Russe contenant 40 livres.

et par conséquent crée trois fois autant de produits que les raffineries. Une petite portion de ces produits aurait suffi pour acheter dans l'étranger toute la quantité de sucre que fabrique à l'heure qu'il est le pays, qui aurait économisé encore les deux tiers de ces produits. En outre, les provisions de sucre nécessaires pour les consommations indigènes, le pays aurait pu les acheter pour le moins à raison de 10 — 15 p. c. à meilleur marché; il aurait pu sur cela payer à l'administration autant de pour cent qu'elle retire actuellement, et avec ce qu'il économise sur sa somme d'achat établir une foule d'autres professions, ou satisfaire à des jouissances nouvelles. L'objection, que les capitaux occupés dans les raffineries de sucre n'auraient pu trouver dans le pays un autre placement ne se fonde ni sur l'expérience, ni sur un argument concluant. Partout où il y a matière à travail, et où règne liberté d'industrie, aucun capital ne reste oisif et inactif.

§. 1129.

Productivité ou bon rapport de l'impôt.

Le bon rapport de l'impôt (§. 1120) consiste dans l'importance de la somme qu'il verse dans le trésor. Avant d'établir un impôt il importe de calculer combien il rapportera. À l'égard de l'impôt sur les consommations, le calcul de ce rapport se fonde sur des renseignemens qui doivent établir 1° combien d'articles sont consommés et parviennent à payer les droits auxquels ils sont soumis, 2° quel est le prix ou la valeur de ces objets, 3° à combien s'élèvent les tarifs d'imposition calculés d'après la valeur des marchandises.

Sous le premier rapport il est évident que plus la consommation de ces articles est grande, et plus, à égalité et uniformité de tarifs, l'impôt doit être productif, et le sera même plus qu'un haut impôt qui ne se perçoit que sur un petit nombre d'objets. C'est là la raison pour laquelle dans presque tous les pays l'impôt sur les consommations choisit de préférence pour ses objets fondamentaux les nécessités de la vie. Comme toutes les classes de la société, et même

les plus basses, participent à la consommation des articles de nécessité, elles représentent et composent partout la plus grande masse d'objets de consommation. — Or les classes communes ou indigentes constituent la partie la plus considérable de la nation, d'où il suit que les objets de leurs besoins forment toujours la plus importante masse d'articles de consommation, et même ce qu'elles consomment en articles superflus l'emporte de beaucoup, tant sous le rapport de la quantité que sous celui de la valeur, sur le superflu des classes supérieures. L'impôt sur les consommations parconséquent sera le plus productif là où toutes les classes de la société, jusqu'aux plus basses, sont en état de consommer beaucoup d'articles superflus. Après les basses classes suivent les moyennes, ou le moyen état. Plus celui-ci est répandu dans le pays et vit dans l'aisance, plus il est facile de découvrir des objets par lesquels l'impôt sur les consommations peut être rendu productif. D'ordinaire cet impôt rapporte le moins lorsqu'il n'est calculé que pour les riches du pays. Car les riches n'étant partout qu'en petit nombre, les plus hauts droits établis sur les articles de consommation de la classe opulente de la société ne rendent qu'un médiocre produit.

En ce qui touche le bon rapport des impôts sur les consommations, on pourra donc établir les règles suivantes:

1° Les tarifs d'imposition étant uniformes et établis d'après la valeur des objets, (ou bien d'après le nombre, la mesure ou le poids) il faut considérer comme les plus productifs les impôts assis sur les subsistances les plus communes, telles que pain, sel, viande, bierre, eau de vie; puis ceux établis sur ce genre d'articles superflus que consomment le plus grand nombre des hommes, même les régnicoles des plus basses classes, tels que farine de froment, sucre, café, vin dans les pays de vignobles, étoffes d'habillement de moyenne sorte généralement répandue. Le

bon rapport de l'impôt décroît avec la cherté des articles, et l'usage circonscrit qu'en font peu de personnes. L'imposition des diamans et perles, des dentelles de Brabant, des nids d'oiseaux des Indes etc. ne rapporte que fort peu, l'étendît-on même à tout ce qui de ces articles passe à la consommation.

2° Plus les tarifs d'imposition sont bas comparativement à la valeur des marchandises, plus les articles de consommation rapporteront en impôts. Au contraire plus ils sont hauts, moins ils verseront d'impôts dans le trésor, et cela premièrement, parce que les hauts tarifs diminuent la consommation, secondement parce qu'ils augmentent la fraude et la malversation. Voilà pourquoi un bas tarif peut souvent être plus productif qu'un tarif élevé. En outre, dans l'imposition indirecte de hauts tarifs doivent aussi être réprouvés spécialement par le motif qu'ils rendent difficile et pénible la juste répartition des tailles, vu que par là beaucoup de contribuables sont déterminés à la fraude et se dérobent à l'imposition, tandis que d'autres contribuables, d'un revenu égal, ou moindre, payent la taille.

§. 1130.

Un impôt sur les consommations, sagement et convenablement établi, a l'avantage de devenir plus productif à fur et à mesure de l'accroissement de la prospérité nationale, les tarifs ne fussent-ils même pas changés. L'augmentation de son rapport peut donc être considérée comme un indice de l'accroissement de la richesse nationale, à moins qu'elle ne doive être attribuée à d'autres raisons, comme p. e. aux visites plus rigoureuses etc.

§. 1131.

Aptitude des objets de l'impôt en question à se laisser facilement contrôler.

Relativement à l'impôt sur les consommations il importe de ne choisir aucun objet qui ne se laisse facilement contrôler par les Employés au bureau des tailles (§. 1120). J'appèle un contrôle facile celui par suite duquel des objets de l'impôt ne peuvent pas aisément échapper à l'attention du percepteur des tailles, et où celui-ci n'a pas besoin de recourir, dans l'intérêt de la perception des taxes, à des moyens qui violent la liberté personnelle des citoyens, troublent leur repos domestique, font tort aux professions, ou ne servent d'ailleurs qu'à vexer les Sujets, leur dérober leur temps, ou les exposer aux chicanes et à l'arbitraire des Employés.

§. 1132.

Le contrôle des impôts directs sur les consommations est facile pour peu que les objets imposés soient visibles et aisés à observer (§. 1121). Le contrôle des articles imposés indirectement est facilité quand on ne choisit que des objets possédant les propriétés ci-dessus désignées. Les bureaux de péage établis dans les villes frontières, et les chemins péagers, servent spécialement à contrôler les articles qui viennent de l'étranger. Régulariser ces bureaux de péage et ces routes péagères de telle sorte qu'il n'en résulte aucun inconvénient pour la liberté des relations commerciales et pour les contribuables, est un problème difficile, mais qui ne semble pas insoluble pour peu seulement que l'on ne s'attache pas à parvenir par les impôts à des fins étrangères à celles qu'il est possible d'atteindre commodément par eux. — Nous en parlerons dans la section suivante.

§. 1133.

Aptitude des objets de consommation à répartir l'impôt suivant le principe d'une juste et véritable égalité.

Pour répartir également l'impôt sur les consommations (§. 1120), ou pour le proportionner au revenu net de chacun, il n'est point de plus sûr moyen que celui de le fixer suivant des pour cent de la valeur ou du prix des choses. Pour peu que l'impôt réponde au principe de n'imposer que suivant le revenu net, il faut qu'il frappe plus fortement les besoins des riches que ceux des pauvres. Or les moyens de jouissances des premiers sont d'ordinaire plus coûteux que ceux des autres. Si donc on imposait les jouissances des riches et des pauvres d'après des tarifs égaux et uniformes, l'impôt atteindrait évidemment les unes et les autres dans une proportion souverainement injuste. Au contraire imposât-on même à des pour cent égaux des articles de prix différent, le riche sera pourtant toujours forcé de payer pour ses jouissances plus que le pauvre, en raison de ce qu'au total il consomme des articles plus coûteux. Aucun avantage qui pourrait être attaché à une imposition égale, à laquelle on assujétirait des valeurs différentes, n'est assez grand, pour qu'il l'emportât sur les grands inconvéniens qui résultent de l'inégalité d'un pareil mode d'imposition.

Note. Combien, par exemple, ne diffèrent pas de prix les étoffes de coton, les marchandises de toile, les pelleteries ou fourrures, les étoffes de laine, les quincailleries. Que l'on impose, par livre, à un taux égal toutes les marchandises comprises sous ces dénominations, il en résultera dans l'imposition la plus grande inégalité. Une livre de batiste ou de linon ne payera pas plus qu'une livre de toile de ménage. Une livre de drap à trois écus payera autant de droits que cinq jusqu'à six châles de la valeur de 1000 écus. Pourquoi l'individu qui économise avec beaucoup de peine 80 ecus par an pour un oxhoft de vin, doit-il payer autant de droits que le riche qui ne veut boire aucun vin au-dessous de 200 écus l'oxhoft? La raison que

trop de difficultés sont attachées à la vérification des différentes valeurs des choses ne saurait être assez puissante pour justifier de pareilles inégalités. — En revanche on gagne infiniment en tenant compte de la différence du prix des choses. Dès-lors on n'a pas besoin d'imposer les articles à bon marché, ou ceux d'une qualité inférieure, aussi fortement que les articles plus chers. Les tarifs qui ne seraient convenables que pour les articles à bon marché, les laisse-t-on valoir pareillement pour les articles plus coûteux de la même espèce, la recette serait trop peu productive. Voilà pourquoi on choisit ordinairement les tarifs généraux de manière qu'ils conviennent aux marchandises de moyenne sorte. Toutefois ces tarifs deviennent dès-lors trop hauts pour les marchandises plus mauvaises, ce qui fait naître l'envie de les importer frauduleusement. Mais que l'on fixe différemment les tarifs suivant les prix des choses, l'impôt atteindra dès-lors chaque article dans une juste proportion, et l'on préviendra ainsi le commerce de contrebande, vu que pour les marchandises chères les chances de perte augmentent, et que pour celles à meilleur marché la prime qui peut être donnée pour le commerce de contrebande diminue.

§. 1134.

Pour constater les valeurs ou prix on peut se servir dans chaque cas particulier de taxes et de déclarations, ou pour plus de facilité, diviser les articles en classes, adopter pour chacune un prix moyen et établir d'après cela, pour chaque classe, un taux différent d'imposition.

Note. Que dès-lors le tarif soit par exemple de 10 p. c. celui qui importe un eimer ou seau de vin de la valeur de 50 écus payera 5 écus de droits; le compagnon ou garçon de métier qui importe un chapeau étranger de la valeur d'un écu payera deux gros et quatre sous, tandis que l'élégant ou le fashionable qui en importe un de la valeur de 10 écus sera tenu de payer 1 écu. Quelques tarifs ne tiennent aucun compte de ces différences, astreignent par exemple un compagnon pauvre à payer pour un chapeau de gros feutre, pesant $1\frac{1}{2}$ livres, trois gros de droits, et laissent passer librement le chapeau anglais d'un fashionable parce qu'il ne pèse que $\frac{3}{4}$ de livre. — Trouvez-vous trop oné-

reuse et difficile la vérification du prix de chaque article, établissez des classes, fixez pour elles des valeurs péagères, et laissez apprécier la valeur des articles uniquement par rapport à la classe à laquelle ils appartiennent. Nous nous occuperons dans la section suivante des moyens de rapprocher de la vérité les estimations des valeurs.

§. 1135.

Dans le calcul de la proportion de l'impôt, il n'est pas précisément nécessaire que par rapport à chaque article imposé les diverses classes de la société soient atteintes dans une proportion différente. Il suffit que chaque contribuable paye en somme pour tous les objets qu'il consomme un impôt proportionné à son revenu net.

Note. Établit-on par exemple une taxe sur les subsistances ou denrées ordinaires, telles que seigle, huile, sel etc., le vulgaire paye habituellement sur ces objets plus en taxes que l'homme riche, parce qu'il fait une plus grande consommation de ces articles que ce dernier. En revanche le riche consomme une multitude d'autres articles imposés dont le pauvre ne fait aucune, ou dont il fait une moindre consommation tels que blé de froment, bierres fines, vins, draps de qualité supérieure etc. Si donc pour tous ces objets pris ensemble, il paye un impôt aussi proportionné à son revenu net que l'est au revenu net du pauvre celui que paye ce dernier, aucune inégalité ne résultera de la circonstance que pour un article le pauvre paye plus de taxes que le riche. Parfois le riche paye aussi pour ces articles plus que ne semblent l'indiquer les apparences. Car bien que par exemple il ne consomme pas lui-même du pain de seigle, ses domestiques et d'autres personnes pauvres, qui mangent dans sa cuisine, en consomment pourtant. Et si lui ou les siens se nourrissent de pain de seigle, ils ne mangent pas sans doute autant que le pauvre, mais ils mangent du pain d'une qualité supérieure dont peut-être deux quintaux de seigle ne donnent pas une quantité de pain équivalente à celle que le pauvre pétrit d'un boisseau. Sous ce rapport, il vaut mieux sans doute imposer les grains plutôt que la farine.

C.

Des règles à suivre dans l'établissement des impôts sur les consommations pour ne pas faire tort aux professions industrielles.

§. 1136.

Comment les impôts peuvent faire tort aux professions, et moyens d'écarter ce préjudice.

Tout impôt fait sans doute toujours un peu de tort aux professions, parce qu'il diminue les recettes, et par suite les moyens d'acquisition et de consommation. Mais ici nous ne traiterons point de ce genre de préjudice qu'emporte la nature même des choses; nous ne voulons en ce moment nous occuper que de celui que dans l'établissement des impôts on peut et l'on doit éviter.

§. 1137.

1° *Relativement aux impôts directs.*

Relativement aux impôts compris sous la dénomination de directs, ce dernier genre de préjudice se laisse éviter le plus facilement, en n'oubliant pas qu'ils sont des impôts sur les rentes, et en les répartissant également sur celles-ci. Ainsi:

1° Tout impôt foncier préjudicie à l'agriculture du moment qu'on l'établit et le répartit sans tenir exactement compte de la rente de l'agriculture, que par rapport à quelques contribuables il absorbe la totalité ou une trop grande partie de cette rente, ou qu'il frappe les rentes foncières plus fortement que les autres espèces de rentes.

2° De même tout impôt sur la rente industrielle fait tort aux professions lorsqu'il grève à tel point une classe quelconque d'artisans, ou même un seul artisan, qu'ils ne peuvent plus retirer de bénéfice de leur industrie,

ou lorsqu'il impose une profession plus qu'une autre, en lui ravissant une plus grande portion de son revenu net que cela n'a lieu par rapport à d'autres espèces de métiers. — Enfin les professions industrielles souffrent pareillement

3° lorsque les rentes-intérêts de capitaux sont imposées de telle sorte qu'on se voit réduit à recéler les capitaux, ou à les exporter.

Pour peu qu'on suive les règles que nous avons établies dans la théorie de l'imposition des rentes, de pareils effets préjudiciables ne sont nullement à craindre. Mais les considérations qui précèdent démontrent en même temps jusqu'à l'évidence, combien il importe que les impôts directs soient assis et répartis suivant de justes et exactes notions sur le revenu net.

§. 1138.

2° *Relativement aux impôts sur les consommations.*

a) Directs.

Quant aux impôts directs sur les consommations, ils n'agissent défavorablement sur les professions industrielles que lorsque dans leur établissement on perd tout-à-fait de vue la fin purement financière, en voulant non-seulement retirer de là un revenu (l'unique véritable fin financière), mais aussi diminuer la consommation d'un article, ou même la comprimer et l'extirper entièrement. Réussit-on à réaliser cette dernière intention, on détruit cette partie des professions qui s'occupait jusqu'ici de la production de ces articles soit pour satisfaire immédiatement aux besoins de ce genre, soit pour échanger par eux les objets qui servirent à la satisfaction de ces besoins.

Note. Si par exemple on voulait imposer tellement les diamans, perles etc. que personne ne pût plus les porter, ou que ce luxe fut restreint à un petit nombre de personnes, les diamantaires, bijoutiers etc. perdraient une partie du revenu de leur profession. Pourtant comme cette

dépense était une fois consacrée au luxe, elle serait décidément employée à un autre genre de luxe. Posé qu'avec cet argent on achetât des perroquets, des singes etc. ou que l'on tirât des feux d'artifice etc., la nation en retirerait-elle plus de profit?

§. 1139.

Jamais les impôts directs sur les consommations ne font tort aux professions lorsqu'ils sont établis de manière 1° qu'ils ne puissent être des motifs de faire cesser ou diminuer la consommation des articles sur lesquels ils frappent. Un homme riche qui pour son équipage, ses domestiques, ses parcs etc. dépense plusieurs milliers d'écus ne se décidera pas facilement à renoncer à ces jouissances à cause d'un impôt de 6 p. c. établi sur ces objets. Un impôt d'un jusqu'à quatre écus n'empêchera personne d'avoir un cheval de selle. Mais 2° ce genre d'impôts doit de plus ne pas peser à tel point sur le consommateur, que les désagrémens qu'il en éprouve le décident à se priver de la jouissance en question.

§. 1140.

b) Indirects.

Les impôts indirects sur les consommations préjudicient bien plus souvent aux professions, et il n'est pas rare de les voir établis et prélevés de telle sorte qu'ils manquent tout-à-fait leur but. Dès qu'on s'apperçoit de ce régime vicieux, il importe de prendre au plutôt des mesures pour remédier aux inconvéniens qu'il entraîne. Il est surtout très-essentiel d'aviser

1° à ce que l'impôt sur les consommations ne se convertisse en taille industrielle ou en tout autre impôt direct sur les professions;

2° à ce que cet impôt ne circonscrive la profession.

§. 1141.

1° *Dans quels cas l'impôt indirect en question se convertit en une taille industrielle ou en tout autre impôt direct sur les professions.*

L'impôt indirect sur les consommations se convertit en taille industrielle, ou en toute autre espèce d'impôt direct sur l'artisan, lorsqu'il est établi de manière que le contribuable ne peut plus le recouvrer de la part du consommateur. C'est ce qui arrive

a) lorsque les artisans payent impôt pour des marchandises qui en route se sont détériorées ou tout-à-fait gâtées, ou pour celles qui se gâtent lorsque l'impôt a déjà été acquitté. Dans le premier cas il importe ou d'exempter tout-à-fait de la taille les marchandises gâtées ou détériorées, ou bien de ne les imposer que d'après l'estimation de leur prix de vente. — Dans le second cas on peut diminuer les pertes en ne prélevant la taille qu'au moment où les articles passent à la consommation. Toutes les marchandises dont on pourra prouver qu'elles se sont gâtées jusques là, devront demeurer exemptes de taille.

b) Lorsque dans le débit de ses marchandises l'homme de métier se trouve en concurrence avec d'autres personnes de sa condition, qui, ne payant point d'impôt sur les consommations pour leurs marchandises, les fournissent ou bien au même prix auquel lui put les fournir avant l'imposition, ou pour le moins à un prix plus bas que celui auquel cet industriel est en état de les procurer s'il veut recouvrer sur les consommateurs l'impôt en question.

Note ad b) Que par exemple dans une ville quelconque les fabricans d'empois soient frappés d'un impôt de 10 p. c., et que dans le plat-pays les fabricans de cet article soient exempts de toute taille, les fabricans de la ville ne pourront point hausser le prix de l'empois, vu que ceux du plat pays fournissent abondamment de cette marchan-

dise pour l'ancien prix; ils seront donc obligés de payer sur leurs profits industriels, ou sur toute autre source, les 10 p. c. d'impôt. Cette taille cessera d'être une taille indirecte sur les consommations et deviendra un impôt sur le bénéfice industriel des fabricans municipaux. Ne peuvent-ils supporter une pareille charge, ils se verront obligés de renoncer à leur profession. Si l'on impose à dix pour cent les produits de toutes les fabriques indigènes d'empois, les fabricans pourront, il est vrai, recouvrer sur ce qu'ils débitent dans le pays l'impôt de 10 p. c., parce qu'aucun ne voudra travailler à un taux de profit moindre que celui qui jusqu'ici servit de base à leur industrie.

Mais posé que ces fabricans eussent eu en même temps un débit dans l'étranger, parce que les fabricans du dehors ne purent fournir l'empois qu'à un prix de 4 p. c. supérieur, nos fabricans ne pourraient pourtant, en raison de l'impôt, hausser que de $3^1/_2$ p. c. le prix de leurs marchandises, vu qu'autrement les fabricans étrangers les débusqueraient du marché. Dans leur débit au dehors, ils perdraient par conséquent $3^1/_2$ p. c. sur leurs profits industriels, et cette partie de l'impôt cessera d'être un impôt sur les consommations, et ne sera qu'un impôt sur la profession des fabricans d'empois. De plus, si l'on frappe d'impôt l'importation du papier, ou des étoffes de laine ou de coton qui sont envoyées à nos imprimeries pour y être imprimées, il est évident que ni les étrangers ni les consommateurs ne payeront cette taille du moment que les premiers trouvent à faire imprimer autre part pour un prix seulement de quelques pour cent supérieur à celui qu'ils payèrent jusqu'ici. Nos imprimeurs de livres, de toiles, de coton etc. veulent-ils par conséquent conserver l'impression qu'ils exécutent pour le compte de l'étranger, ils ne pourront hausser leurs prix au delà de ceux qui sont en vigueur dans l'étranger, et seront obligés de payer de leur bénéfice industriel le surplus du montant de l'impôt établi sur l'importation des matières étrangères. Cet impôt ne sera donc en grande partie, quant à son essence, qu'une taille sur les professions, et non un impôt sur les consommations, bien qu'il en porte le nom et la forme. Pour éviter de tels inconvéniens il faut dans l'établissement des impôts sur les consommations examiner mûrement, si l'homme de métier a le pouvoir de recouvrer par la hausse de ses prix l'impôt que l'on établit sur les produits de sa fabrication. En cas de négative, il

faut ou bien renoncer à ce genre d'impôt, ou par des restitutions, primes etc. indemniser l'artisan du préjudice résultant de ce qu'une partie de l'impôt se rejetterait sur sa profession dans une plus grande proportion que sur les autres métiers.

§. 1142.

2° Dans quels cas l'impôt indirect sur les consommations circonscrit et trouble les professions.

Il arrive fort souvent que les impôts sur les consommations, lorsqu'on ne les établit pas avec la prudence et l'intelligence convenables, dérangent et détruisent tout-à-fait une multitude de professions. Car a) lorsque les impôts désignés dans le §. précédent sont fixés tellement haut qu'ils absorbent la plus grande portion, ou même la totalité du bénéfice des professions, la stagnation de ces dernières, ou pour le moins l'appauvrissement de la classe d'artisans opprimée de la sorte, doit infailliblement en résulter. b) Lorsque les péages et droits sur les marchandises sont trop hauts, ou plus hauts que dans les pays limitrophes, 1° le débit étranger se perd, 2° le débit indigène diminue, en partie, à cause des prix supérieurs, en partie, parce que la marchandise importée par contrebande est vendue à un prix plus modique que celui auquel le probe négociant indigène, qui paye consciencieusement les impôts, est en état de la fournir. Cette circonstance ruine par conséquent le métier des ouvriers et artisans d'une probité reconnue.

Note. Dans le tarif prussien des péages publié en 1819 la taille sur l'importation du papier étranger a été fixée à 2 écus par quintal. En ceci on n'avait point considéré que dans les villes frontières qui avoisinent Leipsic notamment à Halle, il s'importe pour le compte des libraires de Leipsic plusieurs millions de quintaux de papier étranger pour être simplement imprimés dans le royaume de Prusse, mais non pour y être consommés. Comme un pareil cas n'a été prévu par aucune ordonnance, et que les dispositions du tarif sont appliquées au papier en question, il faut qu'à Halle et à Wittenberg la profession

des imprimeurs diminue pour plus de moitié, si en réexportant le produit fabriqué on ne recouvre pas pour le moins l'impôt en question (1 écu et 12 gros par quintal). Car jusqu'ici le libraire étranger envoyait aux imprimeries prussiennes le papier nécessaire pour l'impression de ses livres; or c'est-ce qu'il ne pourra plus faire s'il est obligé de supporter les droits d'entrée établis sur le papier étranger, vu que dès-lors l'impression ne lui revient plus à raison de deux écus par quintal à meilleur marché à Halle qu'à Leipsic, Altenbourg etc. En faisant imprimer ses livres à Halle, son bénéfice ne fut souvent que très-médiocre. L'habitude et d'anciennes relations seules l'attachèrent à cette ville. Mais il ne saurait à la longue faire d'aussi grands sacrifices. Il faudrait donc que l'imprimeur de Halle prît l'impôt à sa charge, et en effet c'est-ce qu'il a fait uniquement pour ne pas perdre ses chalands, et dans l'espérance qu'un prompt remède sera apporté à cet ordre de choses. Si cette espérance ne se réalise point, ces sacrifices amèneront la ruine des imprimeurs de Halle. Car une presse pouvant imprimer annuellement tout au plus 50 quintaux de papier, l'imprimeur serait obligé de payer pour cela 100 écus d'impôt; or comme une presse lui rapporte tout au plus 150 écus de bénéfice, il se trouverait de la sorte grevé d'une taille industrielle de 66⅔ p. c. de son bénéfice net. Vu l'impossibilité d'acquitter une telle charge, cette partie de sa profession, qui dépend de l'industrie étrangère, s'anéantira. Dès-lors le Gouvernement ne perçevra plus l'impôt sur le papier en question, et perdra par conséquent une partie considérable de sa recette. Et ce qui prouve que l'objet n'est pas de peu d'importance, c'est que l'imprimerie de la maison des orphelins de Halle avait importé dans une année, seulement pour l'impression de la bible, une telle masse de papier étranger que les droits d'entrée s'élevèrent à 1500 écus. Cette impression aurait cessé tout-à-fait, si le Gouvernement n'eut pas remboursé ces droits, et n'en eut par la suite exempté le papier nécessaire pour le petit format de la bible. Il suffit de signaler cette méprise pour qu'on soit en droit d'attendre de la sagesse du Gouvernement prussien qu'il remédiera aux inconvéniens qui en résultent. Car à Halle on imprime une masse considérable de papier de toute espèce de format. Veut-on laisser subsister l'impôt sur le papier étranger, on peut aider efficacement les imprimeries, en restituant, lors de la réexportation du

produit fabriqué, les droits payés pour le papier étranger qui s'importe à Halle pour y être imprimé. La fraude se laisse facilement prévenir. En général la rédaction d'un bon règlement des Douanes et péages exige que ceux qui sont chargés de ce travail s'informent au préalable de toutes les relations préexistantes. Par ces droits sur le papier, autant que par les droits d'entrée sur les livres (12 gros par quintal) la librairie prussienne se trouve grevée beaucoup plus qu'on n'en eut l'intention en établissant ces impôts. Car ces impôts devaient être un impôt sur les consommations, et par conséquent tomber à la charge des consommateurs; mais même dans le commerce de la librairie, ces impôts frappent sur les professions et par conséquent se trouvent être contraires à l'intention du législateur, en ce qu'ils grèvent quelques métiers plus que d'autres. Car

1° le libraire prussien n'a point le pouvoir de rejeter sur le prix des livres la taille établie sur le papier qu'il emploie pour l'impression de ses ouvrages, parce qu'il est obligé de tenir ses prix au niveau de ceux des libraires étrangers qui n'ont pas chez eux la taille sur le papier. L'objection, qu'il peut acheter le papier dans le pays, est peu raisonnable. Car s'il est obligé de payer le papier indigène à raison de 2 écus par quintal plus cher, le prix du coût de sa marchandise en est toujours haussé, soit qu'il paye ces deux écus pour les droits d'entrée, ou qu'il les paye au fabricant indigène de papier; et comme il ne peut pas hausser les prix de ses livres, son bénéfice en éprouvera toujours une diminution.

2° Les droits d'entrée sur les livres font toujours tort à l'industrie du libraire prussien. Car, obligé de tenir ses prix au niveau de ceux des libraires de Leipsic, il ne peut pas recouvrer les droits d'entrée sur les livres qui s'importent, et l'impôt par conséquent tombe exclusivement à sa charge, et non à celle des acheteurs des livres. En outre, il est contraint de payer en pure perte les droits d'entrée relativement à beaucoup de livres importés, s'il veut continuer son commerce de la manière accoutumée. Car, aux temps de la foire, il renvoie beaucoup de livres qui lui ont été transmis, s'il n'a pu les vendre. Ces livres accrûrent jusqu'ici extraordinairement son magasin, ainsi que la commodité des acheteurs. À l'avenir, le libraire prussien se verra

obligé de décliner tous ces envois. En conséquence, les droits d'entrée dont il s'agit non-seulement constituent en perte le libraire et le public, mais font aussi diminuer à proportion le port et tout ce que la ville et les habitans gagnaient de ce côté. Il est donc permis de douter que le taux élevé de deux écus, par quintal, des droits d'entrée sur le papier étranger rapporte plus que le taux de 6 gros de ces droits anciennement en vigueur. — Ces hauts droits sur le papier avaient indubitablement pour but secondaire de favoriser les fabriques indigènes de papier.

§. 1143.

Les professions souffrent pareillement lorsque leurs produits sont imposés à tel point qu'ils ne peuvent plus être vendus dans l'étranger, ou que ceux qui savent, par voie illégale, amoindrir les impôts, ou s'y soustraire tout-à-fait, vendent eux-mêmes ces produits dans le pays à bien meilleur marché que cela ne serait possible si les impôts fussent exactement acquittés.

Note. En Prusse l'impôt sur l'eau de vie, suivant le nouveau tarif, est de 25 p. c., eu égard aux prix du blé actuellement en vigueur. Comme on ne prend point en considération si l'eau de vie distillée reste dans le pays ou passe à l'étranger, qu'au contraire le distillateur est tenu d'acquitter cet impôt quelque soit la destination du produit de son industrie, il en résulte 1° que par ce système d'imposition, le débit de cet article dans l'étranger, débit qui précédemment rapportait des sommes considérables, est tout-à-fait annulé. Les villes Nordhausen, Hettstaedt, Quedlinbourg etc., ont perdu de la sorte les deux tiers des moyens d'existence que leur procuraient leurs distilleries d'eau de vie, et combien l'économie rurale souffre lorsque plusieurs milliers de moins de wispel de blé sont employés à la distillerie de l'eau de vie, combien d'engrais est soustrait par là aux champs, combien de capitaux placés se perdent de la sorte, combien d'ouvriers se voient privés de leurs moyens d'existence par suite d'une telle innovation dans la profession en question, c'est-ce que quiconque connaît ces branches d'in-

dustrie comprendra aisément. — La restitution des impôts sur l'exportation de l'eau de vie est l'unique moyen de prévenir la ruine de ces professions.

Mais il est un autre effet pernicieux que produit sur les professions une trop forte imposition des productions manufacturées du pays, et que la restitution des impôts payés ne saurait annuler, c'est que dans l'étranger les places frontières s'approprient tôt ou tard l'industrie de pareilles fabriques indigènes ruinées, et non-seulement attirent à elles le débit étranger auquel nos fabricans sont forcés de renoncer si on ne leur restitue les impôts, mais importent aussi par voie de contrebande, à des prix de beaucoup inférieurs, les produits des fabriques étrangères. Nos fabricans, ne pouvant à cause de la haute imposition dont se trouvent frappées leurs fabriques maintenir leurs prix au niveau de ceux des produits clandestinement importés, perdent ainsi une partie considérable de leur débit indigène. Ce sont notamment les fabriques de ce genre établies dans les villes frontières, qui souffrent par là sous tous les rapports. Les fabricans probes qui acquittent les impôts le plus consciencieusement sont le plus constitués en perte; car il se trouve bientôt dans le pays nombre de fabricans qui s'entendant avec les Douaniers importent les marchandises à des frais bien inférieurs à ceux que coûtent celles que la loi frappe d'impôt.

Dès que les taux de l'accise, des Douanes et péages sont trop hauts, tous les moyens d'empêcher la contrebande et les corruptions des Douaniers restent à jamais infructueux. Aucune barricade des frontières n'est assez puissante, aucune vigilance n'est assez rigoureuse pour prévenir ces deux inconvéniens. Le bénéfice considérable que rapporte le commerce interlope met toujours les contrebandiers en état de payer les gardes et inspecteurs mieux que ne le peut le Gouvernement. Quelque grandes que soient les récompenses que le Gouvernement promet à ces derniers, la connivence leur sera toujours bien plus profitable que ces rémunérations. Car comme celles-ci supposent que les Douaniers se saisissent de la personne des contrebandiers et qu'ils les constituent prisonniers, cette source de récompense tarirait bientôt si les Douaniers s'acquittaient rigoureusement de leurs devoirs. Mais s'ils s'entendent avec les contrebandiers, cette source de revenu leur demeure perpétuellement ouverte. — Nulle part il n'exista une organisation des Douanes plus sévère et

plus appropriée au but que sous Napoléon, et pourtant que de sucre, de café et de marchandises anglaises refluèrent à Paris et même en définitive par Archangel et par d'autres endroits! — En Russie, dans les années 1811—1815, où l'importation des draps étrangers et de presque toutes les marchandises ouvrées étrangères fut prohibée, ces articles ne manquèrent cependant pas dans le pays; on ne s'aperçut de la prohibition qu'à la cherté de quelques articles; et encore cette cherté ne s'étendit-elle point à tous les articles, et le moins aux articles prohibés. Car les contrebandiers se contentèrent d'un prix au-dessous du montant des anciens droits d'entrée. — En Prusse le nouveau tarif des Douanes, qui taxe trop haut quelques marchandises, notamment le sucre et les vins, a donné naissance à un système de contrebande qui importe dans le pays à des prix très-civils non-seulement ces articles taxés trop haut, mais aussi accessoirement des articles taxés moins fortement. Les détailleurs ne trouvent pas leur compte à faire venir leur sucre directement de Hambourg et de Londres en en payant les droits; car dans les dépôts des contrebandiers ces articles sont offerts en vente à bien meilleur marché. Sur la frontière des merciers qui précédemment ne débitaient pas dix quintaux par an, pourvoient maintenant de plus de mille quintaux le commerce en détail de l'intérieur. La même chose a lieu par rapport aux vins. Journellement des colporteurs et des brocanteurs ou frippiers offrent aux particuliers et aux négocians les meilleurs vins à des prix qui dénotent suffisamment que ces vins ne sont pas entrés dans le pays par voie légale. Le même effet est produit par le prix du sel haussé jusqu'à concurrence de cent pour cent. Comme dans l'étranger cet article est à bien meilleur marché, notre propre sel est exporté à ce bas prix, et réimporté dans le pays par voie de contrebande pour y être vendu à un prix bien inférieur.

Fût-il même possible de placer aux bureaux des Douanes des fonctionnaires parfaitement sûrs, et de trouver des inspecteurs de frontières d'une probité reconnue, les contrebandiers trouveraient pourtant toujours moyen, surtout dans des pays dont les frontières sont très-étendues et ouvertes, de donner à leur industrie une funeste extension. À défaut de corruption et de ruses, ils auront recours à la violence. Qui ignore les petites guerres qu'en France, en Angleterre,

en Espagne etc., les Douaniers ont à soutenir contre les contrebandiers, et dans lesquelles le spremiers n'ont que trop souvent le dessous? Les Douaniers ne finiront-ils pas par trouver plus commode d'accepter de l'argent de la part des contrebandiers plutôt que de s'engager avec eux dans une guerre à mort? Des négocians et fabricans probes, qui acquittent régulièrement les péages et les impôts ne peuvent se maintenir sous un pareil régime; car autour d'eux tout le monde vend leurs marchandises à un prix bien au-dessous de celui auquel ils sont eux-mêmes en état de les vendre. Aussi les meilleurs d'entr'eux se verront-ils en définitive contraints d'acheter des contrebandiers les marchandises en question, uniquement pour pouvoir continuer de commercer. Les professions solides souffriront donc toujours d'un pareil système, car l'honnête homme, s'il le peut, préférera renoncer tout-à-fait à son industrie plutôt que de se rabaisser à des malversations et à de honteuses manoeuvres.

§. 1144.

L'impôt agit aussi défavorablement sur les professions lorsque sa perception et son contrôle sont dispendieux, et que toutes sortes d'embarras très-vexatoires pour ceux qui exercent des professions y sont attachées. Nous en parlerons plus en détail dans le chapitre de la perception de l'impôt.

§. 1145.

Dans les développemens que nous avons présentés jusqu'ici sur la répartition de l'impôt nous avons adopté le revenu net comme fondement établissant à la fois et l'obligation de payer impôt, et la mesure de l'impôt. Nous sommes de plus partis de la supposition, 1° que tous ceux qui ont un revenu net sont frappés d'impôt, 2° que les impôts sont à supporter par les régnicoles, c'est-à-dire, par ceux qui jouissent des bienfaits de l'ordre social. Mais il est à observer 1° qu'il se trouve souvent dans les différens pays des personnes qui, ou bien ne payent point d'im-

pôts, ou qui n'en payent que de fort modiques comparativement aux autres contribuables, 2° qu'on s'est souvent attaché à prélever sur les étrangers, en autant de sommes que possible, les moyens de faire face aux besoins publics. Ces deux points méritent d'être encore particulièrement approfondis.

III.

(voir le §. 1102.)

Des exemptions d'impôts.

§. 1146.

Considérations générales.

Ne considérer les impôts que comme une portion arbitraire de notre avoir, laquelle un tiers a le droit de nous demander dans l'intérêt de ses fins, est un très-faux point de vue sous lequel, sans doute, toute imposition se présente comme une charge dont l'établissement est incompatible avec l'esprit de liberté. Car par là le contribuable est mis sous le pouvoir d'un autre, et semble se trouver dans la dépendance servile de celui qui a le droit de disposer arbitrairement de sa fortune. — Mais l'imposition se présente sous un jour tout-à-fait différent lorsque la société se considère comme une seule et même personne, mue par la volonté d'atteindre un but commun que tous les membres ont unanimément reconnu pour nécessaire et utile, et de contribuer de son avoir aux moyens de remplir ce but. Quiconque professe la première opinion considère dans l'Etat où il vit le Prince comme un être différent de lui, et dont l'intérêt est opposé au sien. Il se sentira donc d'autant plus libre et indépendant que le Prince est moins en position de lui donner des ordres. Au contraire quiconque se place dans le second point de vue ne pourra se considérer

comme un digne membre du corps social à l'ombre duquel il vit, que lorsqu'il peut coopérer à la réalisation de la volonté générale, et contribuer de sa fortune aux moyens d'atteindre cette fin.

§. 1147.

Dans les États où le Prince n'exerce la souveraineté que comme une prérogative attachée à la propriété foncière, ou à l'autorité de chef de famille, toute exemption d'impôts se présente comme un précieux privilège. Un pareil Prince est un riche propriétaire de terres et ne peut proprement considérer comme ses Sujets que les ouvriers qui se sont établis sur son bien-fonds, ou tous autres individus auxquels il a permis de s'y fixer. Les terriens de son voisinage, libres mais plus exigus, le traiteront comme leur égal, et feront valoir par rapport à leurs biens-fonds les mêmes droits qu'il exerce sur le sien. Tout ce qu'il exige d'eux contre leur gré leur semblera les rabbaisser au rang de ses Sujets; ils s'attacheront par conséquent aussi long-temps qu'ils le pourront à repousser de pareilles exigences. Quoiqu'ils réunissent en un tout collectif leurs fonds de terre avec le sien, et qu'ils se considèrent comme appartenans avec lui à un seul et même corps social, ils se réserveront néanmoins la souveraineté intérieure (la Justice et la Police), ou l'administration civile, et lorsque des entreprises communes contre les ennemis du dehors deviennent nécessaires, ils réuniront leurs forces après s'être concertés avec le Seigneur plus puissant qu'ils considèrent comme *primus inter pares*, et chacun dès-lors réclamera le concours des forces de ses Sujets comme il le juge à propos. Dans une pareille association ceux auxquels le Prince peut imposer des tailles et des services se présentent comme les opprimés, et l'imposition a l'apparence d'un acte humiliant pour le contribuable comparativement à celui qui se trouve en être exempt. Quelque loin que pût s'étendre peu à peu l'autorité royale

ou princière sur les autres Seigneurs territoriaux, ces derniers chercheront néanmoins à conserver autant que possible le palladium de leur indépendance, c'est-à-dire, le droit de ne donner au Souverain que ce qu'ils veulent bien lui accorder librement. Les ordres de l'État qui se formeront par la suite de la classe des propriétaires fonciers se montreront très-jaloux de s'assurer contre le Prince régnant, soit par des capitulations, clauses et réserves, faites à l'occasion d'élections ou de couronnemens du Souverain, soit par des oppositions formées aux diètes, la conservation de leur privilège d'exemption d'impôts, ainsi que tous les autres droits de souveraineté sur leurs possessions territoriales. Les besoins publics exigent-ils impérieusement des secours, et les grands terriers ne peuvent-ils refuser entièrement les demandes du Souverain, ils accorderont pour le moins des donatifs, ou subventions, purement facultatifs. Le Souverain est-il trop puissant, ils chercheront à sauver leur exemption d'impôts en permettant l'imposition de leurs paysans et des autres ordres de l'État, et dans le cas où il leur serait impossible de se soustraire à toutes les charges publiques, ils préféreront de se soumettre à un impôt *indirect* tels que droits d'entrée et autres impôts de ce genre sur l'importation dans le domaine du Souverain, en cherchant pour le moins à empêcher que leur personne, et leurs fonds de terre, ne soient soumis à une imposition immédiate.

§. 1148.

Dans les États féodaux un pareil ordre de choses, avec toutes les idées qui en furent la conséquence, se maintint long-temps alors même que la nature de ces États eut déjà adopté une forme tout-à-fait différente. Les Rois s'approprièrent uniquement le droit et l'obligation de défendre le pays contre des ennemis du dehors en créant des armées sur pied, et en déclarant superflues les levées en masse au

moyen desquelles la noblesse et ses feudataires venaient au secours du Souverain. Par l'écuage le terrien crut s'être racheté à bon marché de l'obligation au service militaire, bien qu'il se défendit assez long-temps de ce tribut. Son service militaire dans les troupes du Souverain sans doute devint dès-lors purement facultatif, mais il se vit dans la nécessité de consentir à ce que ses propres Sujets fussent contraints à ce service; car autrement comment une armée aurait-elle pu être formée? Aussi les Souverains, devenus puissans, ne s'embarrassèrent-ils guère de savoir, si les nobles ou chevaliers consentirent ou non à cette contrainte. Ceux-ci, affaiblis par les armées sur pied, se turent volontiers pourvu que leur propre personne et leurs biens-fonds demeurassent exempts de charges publiques, et les Souverains, pour prévenir le mécontentement et les troubles accordèrent volontiers au petit nombre des chevaliers de ce temps la franchise d'impôts, l'exemption de leurs châteaux de tout logement militaire etc, la richesse croissante des villes et l'argent qui se répandit et s'accumula de plus en plus parmi le tiers-état leur ouvrant des sources nouvelles, auxquelles ils purent puiser leurs besoins sans avoir à craindre de la part des Grands de leur royaume de la résistance, des révoltes ou des discussions très-désagréables aux diètes. Comme de plus les riches propriétaires fonciers commencèrent à dépenser en grande partie leur argent dans les villes; ils se virent bientôt entraînés à contribuer par les impôts indirects aux besoins publics beaucoup plus fortement qu'ils ne s'en doutèrent. Enfin, comme les ministres et conseillers des Souverains appartinrent à la classe de la noblesse et des propriétaires fonciers, ou que du moins les nobles et seigneurs territoriaux purent être revêtus de ces fonctions, ils trouvèrent dans ces conseillers et ministres de puissans protecteurs de leurs prérogatives.

§. 1149.

Mais on doit se former une représentation toute autre des impôts dans un État qui se considère comme un tout collectif, composé de membres homogènes, lesquels s'envisagent tous comme fins ou citoyens de cet État. La notion d'un pareil État se fonde sur l'idée qu'il n'existe *qu'une seule volonté souveraine*, quelque puisse avoir été l'origine historique du corps social. Cette volonté souveraine consiste en ce que chaque membre de cet État doit être en possession de certains droits, et que les droits et les fins communes de tous doivent être protégés et secondés avec une vigueur égale par le pouvoir public lorsque, abandonnées à elles-mêmes, les forces privées des membres ne sauraient atteindre ce but plus efficacement. La notion d'un pareil État emporte d'elle-même qu'il ne peut pas y exister plusieurs petits Souverains qui, indépendamment du grand tout collectif, soignent eux-mêmes, à leur manière, les affaires qui se rattachent à leurs fins publiques (la Justice et l'ordre dans leurs communes) et ne veulent charger le tout (ou le Souverain d'un ordre supérieur) que de celles qu'ils ne jugent pas de leur convenance, ou qu'ils n'ont pas le pouvoir, d'exécuter eux-mêmes. — De la notion d'un tel État il résulte qu'en idée, il est l'effet d'une volonté collective, volonté qui est déterminée, non pas par le bon plaisir ou le caprice de chacun, mais par la nature et l'essence de la raison. Suivant cette manière de voir, tous doivent obéir à l'État, tous ne doivent obéir qu'à une seule et unique volonté souveraine. Aucun membre d'un pareil corps social n'ose s'arroger une partie de la volonté souveraine. Nul ne peut concourir, comme il le juge à propos, à atteindre la fin publique à l'aide de moyens qu'il s'est choisis lui-même, et se soustraire sous ce prétexte aux contingens qu'exige le maintien de l'unique volonté souveraine.

§. 1150.

Il n'appartient qu'à la science de la politique, et non à celle des finances, de résoudre le problème qui a pour objet de savoir, comment un pareil État doit être organisé pour que la personne revêtue de l'autorité suprême, et chargée de réaliser la volonté souveraine, ne substitue pas à celle-ci sa volonté privée, et pour que tous les membres du corps social puissent être sûrs que la volonté nationale, telle qu'elle doit être reconnue et approuvée par la stricte raison, sera le plus facilement constatée et exécutée. Ce problème se trouve-t-il résolu dans l'application, ou en d'autres termes, existe-t-il en réalité un État organisé de telle sorte que l'on puisse admettre que le Gouvernement est hors d'état de rien arrêter ou exécuter qui ne soit conforme à la volonté nationale, ou qui ne se laisse parfaitement justifier par elle, il n'existe dès-lors aucune raison d'attribuer à un membre quelconque le droit de se soustraire, au préjudice de ses concitoyens, à ce qui a été arrêté dans l'intérêt de tous. Une telle prétention indue serait même à considérer comme un égoisme très-intéressé, et comme un sentiment très-hostile à tous les membres.

§. 1151.

Dans un tel État l'établissement des impôts suivant la proportion du revenu, de la fortune, ou de la dépense etc. est-il reconnu pour la mesure la plus propre à obtenir les moyens de conserver l'État et de réaliser la volonté nationale, il faut que la loi sur les impôts soit applicable à tous les membres du corps social, parce qu'elle est voulue par tous, et les exceptions, s'il est nécessaire qu'il en existe, doivent découler de la nature même des choses, ou être justifiées par d'autres fins publiques d'un ordre supérieur, et qui méritent d'être généralement approuvées. Si l'on passe en revue les exemptions d'impôts en vigueur jusqu'ici,

on en trouvera peu qui puissent être justifiées par de pareils motifs.

§. 1152.

En portant son examen sur la franchise d'impôts, on reconnaîtra dès le principe, que dans tout État bien organisé l'opinion, qu'elle confère à un citoyen une prééminence sur les autres concitoyens frappés d'impôts, est un préjugé des plus dangereux, que l'État doit combattre de tout son pouvoir. Car si l'État est une société morale dont le maintien et la gloire importent également à tous les membres, il faut que la plus grande part d'honneur revienne à celui qui concourt le plus à la conservation du corps social et à la réalisation de ses fins. Si donc les impôts appartiennent au nombre des moyens principaux de mettre à exécution les fins publiques, il est évident que plus quelqu'un contribue de sa fortune privée à la conservation de l'État, ainsi qu'à la réalisation des fins publiques, et plus par conséquent la plus grande part d'honneur et de gloire doit sous ce rapport lui échoir. À certain égard l'État se laisse considérer comme une association de riches qui placent leur fortune sous l'égide de la société entière. Ces riches, envisagés individuellement, sont les actionnaires de la société, et il est très-naturel qu'ils concourent au maintien de la société à proportion du montant de l'action qu'ils y ont placée. S'agit-il de choisir dans le sein de cette société des députés chargés de soigner ses intérêts et de proposer des lois en sa faveur, les premiers droits à une pareille charge de députés auront incontestablement ceux des actionnaires les plus intelligens qui possèdent le plus d'actions. Car ils contribuent le plus, suivant un calcul de pour cent, à la conservation de la société, et ont le plus puissant intérêt à ce que tout y marche bien et s'y passe dans les règles. L'importance de leur contribution aux frais marque l'importance de leur intérêt au maintien et au perfectionnement de la société.

A quel mépris ne s'exposerait pas le riche actionnaire qui voudrait se soustraire à toute contribution aux frais et la rejeter exclusivement sur les actionnaires plus pauvres qui possèdent moins d'actions. La fortune d'un tel actionnaire ne devrait-elle pas être mise en dehors de l'égide de la société et privée de tous les avantages de sa protection? Et lui, pour sa personne, ne devrait-il pas pour le moins perdre tout droit de suffrage dans les délibérations communes? Or voilà tout justement le cas dans lequel se trouve la grande société de l'État. Si le revenu ou l'avoir est la mesure des contingens à raison desquels on doit contribuer à la conservation de l'État, il faut que le droit de prendre part aux affaires communes de l'État soit, indépendamment des autres qualités requises, mesuré sur ces contingens, et l'honneur civil ou politique doit être déterminé par le montant des impôts que paye chaque contribuable, parce que ce montant indique celui de la richesse, et par suite l'importance de l'intérêt que le contribuable doit prendre à la conservation et au perfectionnement de l'ordre social sous le régime duquel il vit.

§. 1153.

Toutes les exemptions d'impôts, dont jouissent les riches, et qui doivent servir de marque de distinction et de faveur spéciale, se présentent comme très-répréhensibles déjà par cela même, qu'au mépris de toutes notions saines, elles entretiennent et alimentent le préjugé, que ce soit une faveur insigne et un honneur, de jouir *gratis* des avantages de l'institution de l'État, et de se laisser protéger et de prendre ses aises aux dépens d'autrui. Il doit infiniment plus importer à l'État que chacun cherche un honneur à se trouver au nombre de ceux qui contribuent le plus aux frais publics, et il en usera sagement en fixant d'après le montant des parts de frais le droit de suffrage et de participation aux affaires publiques, ainsi que le rang civil. Or ceci

serait décidément peine perdue tant que les impôts, n'étant point établis suivant la mesure du superflu du revenu de chacun, sont un véritable tourment pour les pauvres.

Note. Ce fut assez long-temps tout le contraire dans beaucoup d'États. Ceux qui payèrent le plus d'impôts furent exclus de toute participation aux délibérations publiques, et durent simplement obéir, tandis que ceux qui ne payèrent rien leur firent la loi. Il est difficile de concevoir une plus étrange confusion d'idées.

§. 1154.

Ainsi du moment que l'on considère l'État comme une communauté qui détermine par sa volonté générale les fins publiques, ainsi que les moyens de les atteindre, et qui est tenue de réaliser tout ceci avec le secours des ressources collectives de toute la société, en observant dans leur répartition le principe d'égalité, la notion d'exemption de taille, prise dans ce sens qu'elle doit affranchir de contributions le revenu de ceux qui tout aussi bien, et même plus facilement que d'autres contribuables, sont en état de payer impôt, devient honteuse pour celui qui aspire à une telle franchise, parce qu'elle dénote un vil égoisme joint à l'intention de faire tort aux autres concitoyens, et de jouir à leurs dépens des avantages du corps social. — Voyons cependant quelles raisons plausibles peuvent exister pour accorder dans un État, dont on s'est formé l'idée énoncée ci-dessus, l'exemption d'impôts, ou pour la laisser subsister lorsqu'elle préexiste. — Comme ces raisons doivent se trouver ou dans les qualités personnelles des contribuables exempts, ou dans la nature des objets à imposer, nous les constaterons le plus complètement en considérant l'exemption d'impôts sous ce double point de vue.

§. 1155.

Examen des raisons alléguées en faveur de l'exemption d'impôts attachée aux qualités personnelles des contribuables.

Comme raisons d'exempter certaines personnes d'impôts et de charges publiques, on peut faire valoir:

1° L'identité de l'État avec la personne du contribuable exempt;
2° la distinction et récompense pour services rendus à l'État;
3° le dédommagement de ce que l'État serait autrement obligé de payer au contribuable exempt;
4° l'incompatibilité de l'impôt avec les fonctions, ou les qualités personnelles de l'exempt de tailles;
5° le payement double de l'impôt;
6° l'indigence;
7° la reconnaissance en vigueur jusqu'ici du droit d'exemption.

§. 1156.

1° *Exemption d'impôts attachée à la nature du pouvoir souverain.*

1° Frapper d'impôts le pouvoir souverain serait folie, les impôts formant le revenu public, et n'étant établis que pour fournir à la souveraineté les moyens de réaliser les fins publiques. Imposer le revenu de l'État serait donc annuler ou diminuer ce que l'on veut créer. La nature des choses emporte par conséquent que tout ce qui est revenu public soit exempt d'impôts, parce que les impôts sont destinés à composer ce revenu. Autre est la question de savoir, si la personne revêtue du pouvoir souverain doit être exempte de tailles. Car dans le revenu de cette personne il faut toujours distinguer deux choses bien essentielles, savoir: 1° ce qui sert à l'exercice de ses fonctions comme Souverain, 2° ce qui est destiné à satisfaire à ses besoins en sa qualité de personne privée. — Tout ce que dépense un Prince, sans doute, n'est pas précisément nécessaire pour

atteindre les fins publiques. Ses relations sont en même temps celles d'un riche particulier qui a ses désirs et besoins qui lui sont propres, et auxquels il satisfait ou non, suivant son bon plaisir, en dépensant dans ce but plus ou moins. Or, si le revenu d'un Prince est tellement considérable que non-seulement il suffit, 1° à subvenir aux dépenses que nécessite le maintien de la dynastie, et de la haute dignité dont elle se trouve revêtue, ainsi que de l'éclat dont doit s'environner le représentant de la volonté nationale, mais aussi 2° à satisfaire à une multitude de besoins et de goûts particuliers, cette dernière portion du revenu est incontestablement à considérer comme un revenu que le Souverain tire à titre de simple particulier. En partant de ce point de vue, on ne saurait alléguer aucune raison pour laquelle la fortune du Prince dût être exempte de tailles. Le Prince, en qualité de la plus riche personne de l'État, peut le premier mettre dans ses dépenses et dans la satisfaction de ses besoins des restrictions, qui ne font point tort au but de l'État, ni ne lui coûtent plus qu'à d'autres particuliers qui s'y voient contraints par l'imposition de leur revenu. Il semble même, sous plus d'un rapport, être très-expédient d'imposer le revenu du Prince à l'instar de tout autre revenu, vu que par là 1° le Prince ressent dans la satisfaction de ses désirs et besoins particuliers, comme tout autre contribuable, le fardeau et les effets de l'impôt et par suite se voit obligé, à l'égal de ses Sujets, de faire des restrictions dans son économie domestique, 2° que l'exemple du Prince, partageant avec ses Sujets les charges publiques partout où elles sont reconnues pour nécessaires, est très-encourageant pour les autres membres de l'État, et fera d'autant plus taire dans toutes les classes de la société le voeu d'être exempt d'impôts, que le Prince même n'excepte point de l'imposition son revenu. — Tout revenu appartenant à la personne physique dans laquelle réside le pouvoir souverain devrait donc être imposé à l'instar du revenu de tous les autres citoyens; par conséquent

a) la rente foncière que pour sa personne le Souverain retire de ses Domaines, b) les rentes qui découlent de professions industrielles dont l'exercice lui appartient exclusivement, c) les rentes de ses capitaux et enfin d) les articles qu'il consomme, et qui doivent être atteints par les impôts en vigueur, aussi bien que les articles de consommation de tout autre ordre de l'État. Ces impôts doivent être assis sur le revenu du Prince d'après les mêmes principes suivant lesquels ils sont établis sur le revenu de tout Sujet, et son revenu net est à vérifier et à imposer à l'égal de celui de tout autre contribuable. — Dans les États où le pouvoir souverain est attaché à une personne morale, la différence de ce qui appartient aux fins publiques d'avec ce qui n'appartient qu'aux fins privées de ceux qui exercent la souveraineté est bien plus sensible. Les membres d'un conseil suprême participant à la souveraineté peuvent aussi peu être exempts de tailles que dans une démocratie les membres d'une assemblée nationale en possession de la souveraineté. Si on leur concède çà et là cette faveur, elle ne doit être considérée que comme une espèce de récompense ou de dédommagement des services rendus à l'État. Mais est-il d'une politique sage de récompenser les services publics par la concession de l'exemption d'impôts? c'est-ce que nous examinerons dans le §. suivant.

Note. Les membres du Parlement d'Angleterre jouissent de la franchise du port de lettres, sans doute parce qu'on suppose que leur correspondance roule souvent sur des affaires publiques, et qu'elle ne doit par conséquent point éprouver des gènes et des difficultés. Comme d'ailleurs tous les membres du Parlement sont sans appointemens, et vaquent, à leurs propres frais, aux fonctions du service public, la franchise dont il s'agit est beaucoup plus à considérer comme une marque de distinction que comme une indemnité. En outre, elle est de si peu d'importance qu'il ne vaut presque pas la peine de trouver à y redire.

§. 1157.

2° Exemption d'impôts à titre de récompense.

2° Lorsque, pour récompenser le mérite, l'État accorde a) aux biens-fonds d'un Sujet l'exemption de taille, c'est tout comme s'il lui faisait cadeau d'un capital dont la rente fut égale à l'impôt dont il le dispense. Ces biens-fonds et le revenu du privilégié hausseront de prix, les biens-fonds, jusqu'à concurrence du susdit capital, et le revenu, jusqu'à concurrence de la susdite rente. Comme les promesses de l'État doivent être sacrées, une pareille donation une fois faite doit sans doute être respectée. — Mais cette donation serait dénuée de principes, et se laisserait à peine justifier, si l'exemption de taille s'étendait non-seulement aux impôts en vigueur, mais aussi à tous ceux que l'on pourrait établir à l'avenir. Une pareille donation n'aurait absolument point de valeur fixe. Personne ne pourrait savoir quelle importance, grande ou exigue, cette donation pourrait acquérir avec le temps par les circonstances futures, et si elle est, ou non, proportionnée au mérite. Donc, pour qu'une semblable donation ait un but déterminé et raisonnable, il faut qu'elle ne puisse s'étendre qu'aux impôts actuellement en vigueur, et si à l'avenir il devient nécessaire de hausser les contributions foncières, ou d'en établir de nouvelles, on ne saurait admettre que l'exemption s'étendît à ces nouveaux impôts.

L'État déclare-t-il exempte de tailles, b) la personne du privilégié, et peut-être même toute sa postérité, relativement à tout avoir que cette personne pourrait jamais posséder, un pareil cadeau serait bien plus déraisonnable, parce qu'il emporterait la donation de quelque chose dont l'État ne peut absolument pas avoir de notion claire et distincte, et que cette donation pourrait tantôt se réduire à rien du tout, tantôt s'étendre jusqu'à l'indéfini, selon que la fortune du donataire s'accrût ou diminuât. En général, toute récompense qui consiste dans une franchise d'impôts semble

être le plus mauvais expédient que l'on puisse concevoir, Car, 1° la récompense pour services publics devrait être prise du revenu public, à la composition duquel concourent dans une proportion égale tous les membres du corps social. Mais habituellement la dispense d'un certain genre d'impôts ne tombe qu'à la charge *d'une* classe de contribuables, savoir de celle qui acquitte les impôts de cette espèce. Toutes les récompenses publiques doivent donc être acquittées sur le trésor général de l'État. Mais 2° une pareille récompense est vicieuse, parce que la dispense d'impôts se présente comme une marque de distinction particulière ou comme un honneur spécial, ce que par les raisons indiquées ci-dessus (§. 1142), on ne saurait approuver en aucune manière.

§. 1158.

3° *Exemption d'impôts à titre de dédommagement ou d'appointemens.*

3° L'État accorde-t-il la dispense d'impôts comme une partie des appointemens, sur laquelle il fait des retenues en raison de la jouissance d'une telle concession, ce mode de salarier les fonctionnaires est tout aussi répréhensible que l'exemption de tailles dont il a été question dans le §. précédent. Car 1° on entretient et alimente par là le préjugé que ce soit un honneur d'être dispensé de payer impôt, 2° cette exemption aurait une valeur très-inégale pour les divers fonctionnaires publics qui conformément à l'intention du Gouvernement doivent jouir d'une indemnité égale, mais qui ne possèdent pas tous la même fortune ou le même revenu, car elle forme pour l'un une somme considérable, et pour un autre une somme moindre. 3° Cette faveur accordée aux fonctionnaires grève d'autres Sujets, et seulement certaines classes de Sujets; elle pèche par conséquent contre la règle que les appointemens doivent être acquittés sur les contingens de tous les contribuables. Aussi la jalousie et l'animosité prédominent-elles dans tous les

pays où les fonctionnaires, ou d'autres classes de la société, jouissent de l'exemption d'impôts et de charges publiques. Il sera donc plus convenable d'assujétir les fonctionnaires publics à la loi d'imposition applicable à tous les autres Sujets, et de fixer plutôt leurs appointemens dans une juste proportion avec la nature de leur charge et de leurs occupations.

Note. Une mesure qui semble bien plus répréhensible est celle d'exempter de l'imposition une classe spéciale de fonctionnaires, ou certains ordres de l'État, surtout lorsqu'on est en droit d'attendre de pareils fonctionnaires l'accomplissement de pénibles devoirs. Qui par exemple devrait se charger avec plus d'empressement de pareils devoirs et sacrifices pour le bien public, si ce n'étaient les membres du Clergé, dont l'exemple encouragerait si puissamment leur commune aux mêmes sacrifices, et donnerait plus de poids aux exhortations qu'ils adressent à la commune dans l'intérêt de ces devoirs et sacrifices? Mais lorsque le pauvre s'apperçoit que les impôts ne pèsent sur lui que parce que l'Ecclésiastique a su en rejeter sur lui tout le fardeau, les exhortations et les paroles de consolation de celui-ci, loin d'exercer une salutaire influence, ne font qu'augmenter la jalousie et la haine du pauvre contre celui qui concourt à ajouter à sa charge. Le contraste le plus hideux est incontestablement celui de voir entrer dans le bureau d'accise le valet de chambre, couvert de galon, d'un riche prélat, réclamant la restitution des droits payés pour une caisse de vin de champagne appartenante à son maître, tandis qu'à côté de lui un tisserand, couvert de haillons, rassemble ses déniers d'épargne pour acquitter les droits sur son pain d'orge. La modicité des appointemens que touche maint Ecclésiastique est aussi peu une raison suffisante de l'exempter des impôts que l'est pour d'autres personnes d'une classe analogue l'exiguité de leur revenu. D'ailleurs il existe beaucoup d'Ecclésiastiques qui sont très-bien salariés; pourquoi donc faire en leur faveur une exception? Lorsque la loi d'imposition est obligatoire pour tous les membres du Clergé, tant Ecclésiastiques proprement dits que préposés aux écoles, elle n'atteint chacun que dans la proportion de son revenu net. L'Ecclésiastique, qui n'a point de revenu net, ne gagne

donc rien à être exempt de tailles, tandis que l'Ecclésiastique qui touche le plus d'appointemens retire de cette exemption les plus grands avantages. Le privilège du Clergé d'être dispensé de charges publiques se fonde sur un vieux préjugé que la raison ne saurait approuver.

§. 1159.

4° *Exemption d'impôts en raison de l'incompatibilité des fonctions d'un office avec toute charge publique.*

4° Nulle incompatibilité n'existe entre les *impôts* et un ordre de l'État, ainsi qu'un office quelconque; bien qu'elle puisse subsister par rapport à d'autres charges publiques, telles que services personnels, logemens militaires etc. Relativement à ces dernières, il peut arriver qu'il soit nécessaire et prudent d'en dispenser certaines personnes, et de leur permettre d'acquitter en argent ces charges personnelles. Toutefois dans un État bien organisé toutes les charges de cette nature sont abandonnées à des entrepreneurs moyennant payement auquel on subvient par des impôts en argent. Dans un pareil État cette classe d'exceptions sera donc tout-à-fait inutile.

Note. Des soldats en garnison devraient être soldés de manière qu'ils pussent se loger en payant loyer;. et ce n'est pas seulement le lieu de leur garnison, c'est au-contraire tout le pays qui serait tenu de subvenir à cette solde. Des troupes en route doivent autant que possible marcher par sections, de manière qu'elles puissent trouver à se loger moyennant payement chez des loueurs volontaires de logemens. Là, où cela n'est pas praticable, les troupes doivent sans doute être réparties dans les places habitables superflues. Mais dès-lors il est de raison, et conforme à la volonté générale, de dispenser des logemens militaires en nature les jeunes femmes qui logent seules, les Couvents de filles nobles, les hôtes malades. De plus, l'État peut avec juste raison prétendre que dans les cas d'urgence et de nécessité chaque Sujet, qui en a les moyens physiques, prenne part à la défense de la patrie et se forme d'avance au métier des armes. Mais il n'est pas difficile de décider, si,

dans l'intérêt de cette fin, ceux qui apprennent le métier de soldat doivent se charger tous de travaux de simples journaliers qui n'ont aucun rapport avec la défense du pays, et si l'on doit contraindre ceux, dont les heures de travail valent des écus, à exécuter des affaires étrangères à leur service, et qui ne leur rapportent qu'un gros.

§. 1160.

5° *L'exemption à raison du double payement de l'impôt n'en est pas une.*

5° Comme de raison, les impôts déjà payés par d'autres voies ne peuvent pas être demandés une seconde fois aux contribuables. La faculté de ne pas payer une seconde fois les impôts ne saurait donc être considérée comme une exemption de tailles. Une commune, par exemple, qui pour tirer l'État d'embarras a payé à l'avance pour cinquante ans la capitation à laquelle elle est imposée, doit pour cinquante ans être exempte d'impôts. Mais de pareils acquittemens de tailles par anticipation ne devraient pas être permis dans un État bien réglé.

§. 1161.

6° *Exemption d'impôts en raison de l'indigence.*

Sous un bon régime de finances les pauvres ne sont pas atteints par la loi des impôts; il n'est donc pas nécessaire d'établir en leur faveur des exceptions. Car même les contributions personnelles, pour être généralement approuvées, doivent être calculées pour le revenu net.

§. 1162.

7° *Toute exemption d'impôts, légitimément acquise, peut être supprimée moyennant indemnité.*

La possession de l'exemption d'impôts doit sans doute être respectée. Toutefois dans la franchise d'impôts l'Etat ne peut voir autre chose que la concession d'un certain avantage. Or si l'on reconnaît que cet avantage a été

accordé d'une manière peu sage, l'État doit être fondé à supprimer ce genre de concession, et à dédommager l'intéressé d'une manière plus conforme au but de l'État. Nul Sujet en possession du droit d'être exempt de tailles ne peut donc se plaindre lorsqu'on lui retire cette faveur, et qu'on lui garantit d'une autre manière l'avantage qu'il devait en recueillir. Ainsi, toute exemption d'impôts peut à juste titre être supprimée moyennant indemnité.

§. 1163.

De l'exemption des contributions foncières en particulier.

En ce qui concerne l'exemption de taille dont jouissent des objets (§. 1154), la plus remarquable est celle dont on a favorisé des biens-fonds. On peut affranchir pour les raisons suivantes certains fonds de terre de l'impôt auquel sont soumis les autres biens-fonds:

1° Parce qu'un bien-fonds ne rapporte point rente, ou que pour le moins il est encore incertain s'il en rapportera;

2° parce qu'un bien-fonds s'est chargé par contrat de l'impôt d'un autre bien-fonds;

3° parce que le propriétaire à racheté l'impôt attaché à son bien-fonds;

4° parce que le Souverain a une fois accordé à quelques biens-fonds l'exemption de taille, garantie maintenant par une longue possession de bonne foi.

§. 1164.

1° Pour défaut ou incertitude de revenu net.

1° Comme le revenu net doit seul être imposable (§. 462), l'exemption de taille dont jouissent les propriétés territoriales qui ne rapportent point rente se fonde sur la nature des choses, et par conséquent est très-raisonnable. Car l'imposition des fonds de terre ne peut avoir lieu que orsque leur rente est certaine et constatée. S'agit-il de

défricher des terres, et de bâtir des maisons, les frais qu'il en coûte sont si considérables les premières années, qu'il est pour le moins encore très-incertain, si ces opérations rapporteront rente, et quel en sera le montant. Pourtant, comme il doit souvent importer beaucoup à l'intérêt public que des capitaux soient employés au défrichement de terres incultes, ou à la construction de maisons, le moyen le plus convenable d'encourager de pareilles entreprises est incontestablement l'exemption de toute contribution foncière durant un certain nombre d'années. Car comme sans un tel encouragement ces entreprises n'auraient pas été faites, et n'auraient par conséquent point rapporté d'impôt, ni l'État, ni le public y perdent. Au contraire, ils gagnent l'un et l'autre, vu que les moyens de satisfaire aux besoins de l'homme, et par suite la richesse nationale, s'accroissent par ces opérations d'une manière qui convient le plus au bien-être national, puisque la richesse mobiliaire (les capitaux) est convertie en richesse immobiliaire (biens ruraux et maisons). Mais de pareilles exemptions de taille ne doivent être accordées que pour autant d'années qu'il suffit pour l'encouragement de semblables entreprises. De plus, il est prudent d'exempter de taille les instrumens des professions, par conséquent aussi les bâtimens industriels, du moment qu'il est douteux, si, et combien l'on gagne en revenu par ces instrumens. Ce n'est pas là une exemption proprement dite de taille, ce n'est qu'une remise de la taille jusqu'à l'époque de l'existence réelle et effective du bénéfice de la profession.

§. 1165.

2° Pour cession de biens-fonds à charge par le cessionnaire d'en acquitter les impôts.

2° Des terriens se sont souvent maintenus dans la possession de leur droit d'exemption de taille en prétendant avoir cédé à leurs paysans des parcelles territoriales à charge

par ces derniers d'en acquitter à leur place les impôts. Passé avec l'agrément de l'État, et pour une quotité déterminée d'impôts, un pareil contrat se laisserait à la vérité concevoir comme valable. Mais jamais on ne saurait reconnaître pour obligatoire une transaction quelconque de ce genre, par laquelle l'une ou l'autre des parties aurait pris sur soi toutes les futures tailles et charges publiques possibles, parce que personne ne peut savoir, jusqu'où ces dernières peuvent jamais s'élever, et si le territoire cédé en est une juste compensation. Or dans chaque contrat l'objet de l'obligation doit être clairement reconnu. Mais outre que de pareils contrats sont des fictions que l'on ne rencontre nulle part dans l'application, l'État doit de plus refuser d'en reconnaître la validité, parce qu'ils donnent à l'obligation de payer impôt l'apparence d'une charge honteuse, — manière de voir dont l'État ne doit absolument pas permettre la propagation.

§. 1166.

3° *Pour rachat.*

3° En Angleterre il est permis à chacun de se racheter de la contribution foncière moyennant payement d'un capital déterminé. On y peut même acheter de l'État, à titre de rente, la contribution foncière attachée à un bien-fonds, ce qui autorise à prélever cette contribution à la place du Gouvernement. Par un tel rachat, l'obligation de payer à l'État la contribution foncière en vigueur jusqu'ici cesse sans doute. Toutefois cette franchise de la *Landtax* jamais ne saurait être entendue dans ce sens, que l'État ait à jamais renoncé par là à son droit d'imposer de toute autre manière la rente foncière. La vente de la *Landtax* n'est autre chose qu'une simple opération financière, laquelle on ne saurait que difficilement approuver, et qui a pour but de tirer des propriétaires fonciers une certaine somme. Mais si en Angleterre les circonstances né-

cessitaient, ou si jamais on y adoptait un système d'imposition d'après lequel il semblerait le plus expédient et le plus juste de répartir les impôts en totalité, ou du moins en partie, suivant la base du revenu net, la rente foncière ne pourrait nullement rester exempte de taille, et la *Landtax* reparaîtrait de nouveau, quoique sous une forme différente, et améliorée.

Note. La *Landtax* fut en Angleterre un antique impôt sur les fonds de terre, considéré comme invariable et tumultuairement établi suivant le produit net du revenu territorial. Quoique impôt sur la rente foncière, il fut cependant très-inégal, parce que pour l'un il s'éleva au dixième, pour l'autre au quinzième, et pour un troisième au vingtième de sa rente. Dans son traité d'économie politique Vol. II pag. 353 Mr. Say blâme cet impôt à cause de la fixité de son évaluation — fixité dont il s'attache à faire voir l'inconvenance en soulevant la question suivante:

„Que dirait-on, si le Gouvernement s'adressant à un petit négociant lui tenait ce langage: Vous faites avec de faibles capitaux un commerce borné, et votre contribution est, en conséquence, peu de chose. Empruntez et accumulez des capitaux; étendez votre commerce; et qu'il vous procure d'immenses profits; vous ne payerez toujours que la même contribution. Bien plus: quand vos héritiers succéderont à vos profits, et les auront augmentés, on ne les évaluera que comme ils furent évalués pour vous; et vos successeurs ne supporteront pas une plus forte part des charges publiques. "

Or voilà précisément les stipulations qu'en Angleterre le Gouvernement a faites avec les propriétaires fonciers. Sans doute qu'elles ont été pour eux un grand encouragement à l'agriculture; mais elles n'en sont pas moins une grande injustice pour les autres contribuables auxquels cette faveur ajoute au fardeau de leurs impôts. Mr. Ricardo ne pense cependant pas qu'il soit dans l'esprit et le sens de la *Landtax* que le Gouvernement d'Angleterre ait pour toujours renoncé à imposer à l'avenir de toute autre manière les possessions territoriales; il croit au contraire que tout ce que le Gouvernement a promis se réduit à ne plus vouloir imposer les fonds de terre de la manière dont elles l'ont été jusqu'ici, et

qu'il s'est réservé la pleine faculté d'astreindre sous une autre forme quelconque les possesseurs territoriaux à l'acquit de la part intégrale d'impôts que l'État est fondé à réclamer sur le revenu de leurs terres. Mais cette interprétation paraît être un sophisme. Le vrai de la chose est qu'aucun Gouvernement n'ose s'engager à ne jamais hausser un impôt, parce qu'il ne peut pas savoir, si un pareil engagement ne l'empêchera pas à l'avenir de répartir équitablement les taxes. Une pareille promesse est donc nulle en elle-même, et si par malheur elle a été une fois donnée, il ne reste sans doute qu'à l'interpréter de la manière voulue par **Ricardo.**

§. 1167.

4° *Pour concession spéciale de l'État.*

Le privilège d'exemption d'impôts a contre lui tout ce que nous avons déjà allégué ci-dessus (§. 1152). Il est particulièrement contraire à tous les principes de justice et de prudence d'accorder des privilèges qui dispensent pour tout avenir certains biens-fonds de toute espèce quelconque d'impôts, et l'on ne saurait prêter un pareil sens aux privilèges subsistans d'exemption de taille dont jouissent des biens-fonds. Ces privilèges au-contraire sont censés ne porter que sur les impôts qui subsistèrent au temps de la concession de l'exemption. On ne voulut point assujétir ces biens-fonds aux impôts fonciers des paysans. Toutefois si l'on juge nécessaire de frapper généralement d'impôt le produit net, ces privilèges pourraient aussi peu en exempter les privilégiés qu'ils dispenseraient d'impôts leur revenu net provenant de capitaux ou de professions industrielles. Car il se pourrait que l'on supprimât la contribution foncière des paysans telle qu'elle subsiste à l'heure qu'il est, et que l'on établît ensuite un impôt sur le revenu ou les rentes, dans lequel cas les privilégiés seraient imposés non pas d'après leurs biens-fonds, mais d'après leur revenu, ce dont les privilèges ne les ont jamais exceptés. Concluons donc que l'exemption de taille dont jouissent des fonds de terres ne

saurait s'étendre à tous les impôts que dans les temps à venir il pourrait être urgent de mettre sur les biens-fonds.

§. 1168.

Argumentation de quelques Publicistes en faveur de l'exemption des contributions foncières.

D'autres Publicistes ont défendu l'exemption de taille dont jouissent des biens-fonds en faisant valoir le motif qu'il doit de toute nécessité exister un rapport fixe et uniforme des biens-fonds avec l'impôt foncier. Leur raisonnement consiste à dire que lorsqu'une propriété territoriale est une fois exempte de taille, sa valeur capitale se règle sur cela, et que chacun achète un bien-fonds exempt de tailles bien plus chèrement qu'un bien-fonds sujet à l'impôt. Ainsi, pour peu que l'impôt foncier soit une fois irrévocablement fixé, la contribution des biens-fonds non-privilégiés n'est d'aucun préjudice, et l'exemption de taille des biens-fonds privilégiés n'est d'aucun avantage pour ceux qui achètent des fonds de terre de l'une ou de l'autre espèce. Par cela même, soutient-on, le rapport entre les propriétés territoriales et la contribution foncière n'ose subir aucune altération si l'on ne veut pas ruiner les capitaux des propriétaires. Mais ce raisonnement contient une multitude d'inexactitudes. Et d'abord en ce qui concerne les allégations en faveur de l'invariabilité de la contribution foncière, il serait sans doute généralement à désirer que les impôts n'eussent pour le moins pas besoin d'être haussés, parce que tout impôt diminue le revenu des Sujets, et par conséquent fait tort à leurs jouissances autant qu'à l'accumulation et à l'accroissement de la richesse-fonds. Mais penser que tous les autres impôts peuvent être haussés, et que la contribution foncière seulement ne saurait l'être, vu que sa hausse diminue la valeur capitale des biens-fonds et frustre le possesseur d'une portion de sa propriété, est une erreur que réprouvent les principes de la justice et de l'économie

politique. Car si le revenu des autres contribuables doit de toute nécessité être imposé plus fortement que précédemment, leur fortune ou propriété en souffre pareillement. La richesse-fonds personnelle et tout le capital industriel perdent de leur valeur dès que l'impôt frappe leurs produits. Il serait donc souverainement injuste d'exempter d'imposition le revenu des propriétaires fonciers, attendu que par cette mesure on rejéterait tout le fardeau des impôts sur quelques classes, et l'on épargnerait précisément celle qui pourrait le plus facilement supporter la hausse. Ajoutez à cela qu'il est faux de dire que par la hausse de la contribution foncière la valeur capitale des biens-fonds baisserait, si tout revenu des autres propriétés, capitaux et professions, est imposé également. Cet effet ne s'en suivrait que dans le cas où toutes les autres rentes ne seraient pas imposées en même temps. Mais du moment que la même déduction atteint toutes les rentes, l'imposition ne peut avoir aucune influence sur l'altération de la valeur capitale des biens-fonds.

Note. Que par exemple la rente des biens-fonds soit de 4 p. c. et que les capitaux rapportent 4 et les professions 6 p. c. Si l'on met sur chaque espèce de ces rentes un impôt d'1 p. c., le rapport des rentes entr'elles reste le même, et l'impôt ne diminue que le revenu, mais non la valeur capitale. Rien ne change par conséquent, si ce n'est que toutes les richesses-fonds rapportent à leur propriétaire 1 p. c. de moins, enlevé par l'État. Si l'on ne haussait que l'impôt foncier, et non l'impôt sur les autres rentes, un pareille mesure sans doute diminuerait la valeur du capital que représentent les biens-fonds, vu que dès-lors les capitaux chercheraient des applications où la rente fut atteinte d'un moindre impôt. Une telle hausse de l'impôt foncier, en principe, ne saurait donc être approuvée, à moins que l'imposition de la rente foncière ne fut trop modique comparativement à celle des autres rentes. Car en pareil cas la valeur supérieure du capital que représentent les biens-fonds serait provenue d'une imposition vicieuse préjudiciable aux autres rentes. Ici la question serait donc de savoir, si ceux qui souffrirent jusqu'ici de cette injustice doivent continuer de la

supporter, et si la classe des propriétaires fonciers doit pour toujours jouir de son revenu supérieur aux dépens des autres contribuables, ou si avant tout la règle de la justice et de l'égalité d'imposition doit être rétablie. La décision ne saurait être douteuse. La perte de la valeur capitale qu'essuye par là le propriétaire foncier est une conséquence naturelle du rétablissement de la règle du droit, et quoiqu'elle soit un dommage pour celui qui en est atteint, on ne saurait néanmoins l'empêcher sans laisser subsister l'injustice envers autrui.

§. 1169.

Les propriétaires fonciers se font illusion en pensant que pour que leurs biens-fonds conservent leur valeur première (capitale) il importe simplement de ne point adopter pour base de l'imposition la rente foncière pure (le bénéfice net du revenu territorial), de ne faire dans l'imposition aucune mention de la propriété foncière, et d'exiger uniquement l'impôt du revenu en général, bien que le propriétaire, pour maintenir intacte la valeur capitale des biens-fonds, acquitte sur sa rente pure l'impôt. Du moment que l'on établit d'une manière régulière un impôt sur le revenu, il faudra toujours que cet impôt mesure le revenu sur les sources ou richesses-fonds, et dès-lors le propriétaire foncier devra toujours être imposé suivant la rente qu'il retire de son bien-fonds. Tout possesseur de ce bien-fonds payera et doit déduire cet impôt de la rente, s'il veut savoir ce que lui rapporte net le bien-fonds. L'impôt sur le revenu, s'il est bien organisé, aura donc les mêmes effets qu'un impôt sur la rente pure, et n'est en réalité autre chose que cela. Si donc la valeur capitale des biens-fonds ne baisse point par suite de l'impôt sur le revenu, cela ne peut provenir que de deux raisons:

1° ou bien parce que toutes les autres espèces de revenus nets sont imposées à l'instar de la rente foncière,
2° ou parce que le revenu provenant de la rente foncière est resté exempt d'imposition.

Comme cette dernière combinaison emporte une injustice envers le revenu des autres contribuables, on ne peut faire droit à la demande des propriétaires fonciers, de ne point altérer par l'impôt la valeur capitale de leurs biens-fonds, qu'en mettant à exécution, d'une manière qui satisfasse à la loi de la justice, la première combinaison, savoir, celle d'imposer simultanément avec la rente foncière, toutes les autres espèces de revenus.

§. 1170.

Vouloir laisser subsister l'inégale répartition de l'impôt foncier, parce que la valeur capitale des biens-fonds se fixe d'après cette inégalité des contributions foncières, serait fort peu raisonnable. À la vérité, on objecte qu'un bien-fonds exempt de taille est payé plus chèrement qu'un bien-fonds imposable, et que par cela même le possesseur du bien-fonds privilégié ne fait pas valoir son capital mieux que le possesseur d'un bien-fonds non-privilégié. Que par exemple deux biens-fonds rapportent chacun 1000 écus de revenu, et que l'un soit exempt de taille, et que l'autre paye une contribution foncière de 200 écus. Si dans le pays le taux de l'intérêt est de 5 p. c., le bien-fonds exempt de taille se vendra pour 20,000 écus, et le bien-fonds imposable pour 16,000 écus. Le possesseur de l'un ne retire donc de son capital pas plus de pour cent que le possesseur de l'autre. Que maintenant l'on impose pareillement à 200 écus le bien-fonds exempt de contribution foncière, il est évident qu'on anéantit par là 4000 écus du prix d'achat payé par le possesseur, et comme il a acheté, dans la confiance aux institutions de l'État, à quoi il était pleinement fondé, on commet envers lui une injustice, en introduisant une pareille innovation. Toutefois il est à remarquer que dans ce raisonnement on s'est placé dans un faux point de vue. Car un impôt ne peut jamais, à l'instar d'une rente permanente attachée à un bien-fonds, être

considéré comme un droit de propriété de l'État sur une aliquote déterminée du revenu. Car l'État ne peut point disposer arbitrairement de l'impôt comme on dispose d'une rente fondée sur le droit de propriété; au contraire, il a l'obligation d'employer l'impôt à faire face aux besoins publics, et là où ces besoins n'exigent plus l'impôt, là cesse le droit de l'État de demander l'impôt, et d'en conserver le plein tarif. Par cela même l'impôt est perpétuellement susceptible d'une hausse et d'une baisse, selon que les besoins publics exigent l'une, ou permettent l'autre, et le point de savoir, si par là la valeur capitale de la richesse-fonds, sur laquelle on prélève l'impôt, monte ou baisse, est un fait dont l'État n'a aucunement besoin de tenir compte, pour peu que dans la répartition des impôts il suive les principes de la nécessité et de la justice.

Mais la justice exige que chacun soit imposé dans la proportion de son revenu net. Si donc un revenu tout aussi imposable que les autres espèces de revenus reste épargné, la charge s'en rejette sur les autres revenus. Qu'une richesse-fonds épargnée de la sorte en éprouve une hausse de valeur, rien de plus naturel, mais cette circonstance n'est pas une raison de laisser subsister pour toujours le principe de l'injuste répartition. Dès qu'il est prouvé que l'exemption de taille dont jouissent certains biens-fonds laisse non-imposé le revenu de quelques uns, et en rejette toute la charge sur le revenu des autres biens-fonds, l'injustice d'une pareille combinaison est évidente, et l'État est tenu de la faire cesser. Autre est la question de savoir, si et comment il peut réparer les pertes auxquelles son injuste répartition de l'impôt a donné lien. Car si l'injustice de l'exemption de la contribution est invinciblement démontrée, il l'est en même temps que l'État doit de toute nécessité réparer ses torts, et dès-lors la question est simplement de savoir, comment cette réparation peut se faire sans que l'autorité de l'État en souffre, et sans qu'il commette de nouvelles injustices.

§. 1171.

Le point de la justice est mis dans tout son jour par les considérations suivantes:

Tout capital placé sur un bien-fonds exempt de taille donne un revenu net. Plus ce capital est considérable, plus le sera son revenu, et plus il se formera des revenus exempts de taille. Que, par exemple, dans un pays les champs soient moitié francs de taille, et moitié imposés. Si à une certaine époque le revenu de chaque moitié est de 50 millions, et que les champs imposés payent sur leur produit net 10 p. c. de taille, les champs non-imposés rapporteront un revenu net de 50 millions, et les champs imposés ne donneront, déduction faite de l'impôt, qu'un revenu net de 40 millions. Un revenu de 50 millions ne contribuera donc rien aux besoins publics. Posé maintenant que les champs francs attirassent encore plus de capitaux, et que par là ils s'améliorassent au point que leur produit net s'en accrût de 50 p. c., les possesseurs percevraient en sus une recette de 25 millions sans payer un sol pour les besoins publics. Si les capitaux appliqués à de pareilles améliorations sont sortis des mains des terriens et industriels imposés, l'État perdra la taille retirée jusqu'ici du revenu de ces capitaux, et les riches terriens jouiront de toute la rente de ces capitaux, sans payer la moindre taille. Pourtant comme l'État ne peut pas se passer de son revenu perçu jusqu'ici, il en rejettera la charge sur les classes imposées. Or celles-ci ayant perdu le capital sur lequel elles payèrent l'impôt dont l'État se trouve privé, parce que d'après notre supposition ce capital a été placé sur les biens-fonds exempts de la contribution foncière, le reste de leur revenu en sera attaqué d'autant plus fortement, et devra être imposé davantage, tandis que ceux qui sont exempts de taille toucheront franc d'impôt le revenu du capital qui est venu s'ajouter à leurs biens-fonds. L'injustice et l'inégalité qu'emporte l'exemption de taille accordée à un

pareil revenu en état de payer impôt sautent donc aux yeux. Elles frappent le plus lorsque cette exemption est absolue et concédée pour tout le temps à venir; car cette faveur est évidemment un privilège portant que ceux à qui il est accordé doivent à perpétuité, quoiqu'il en coûte, jouir *gratis* de la protection de l'État aux dépens des autres concitoyens. L'injustice est pour le moins tempérée et réparée pour l'avenir lorsque l'exemption de taille ne porte que sur une somme déterminée de l'impôt, et que les biens-fonds sont, à l'instar de tous les biens imposables, passibles d'un nouvel impôt et d'une hausse de la contribution foncière.

§. 1172.

Comment l'État doit en user relativement à l'exemption d'impôts fonciers une fois subsistante, et attachée à quelques biens-fonds.

Mais n'est pas facile à résoudre le problème de savoir, ce que l'État doit faire lorsque le temps a une fois consacré une pareille exemption de taille attachée à quelques biens-fonds, et que beaucoup de personnes, dans la confiance en cette institution de l'État, ont placé leurs capitaux sur de tels biens-fonds, et par conséquent payé cette immunité? Sans doute, chaque citoyen doit pouvoir avoir foi aux institutions de l'État, et les Sujets sont pleinement fondés à conformer leurs actes aux institutions civiles subsistantes et aux lois en vigueur. Si donc la fortune dépend de ces institutions et lois, et que les changemens apportés dans ces dernières détruisent les relations de fortune, l'État porte évidemment atteinte aux droits de ceux qui souffrent de ces changemens. Mais lorsqu'on reconnaît que les institutions et lois sur lesquelles se fondent les droits acquis sont elles-mêmes injustes et impolitiques, que leur origine date de temps agrestes et barbares, et qu'elles ne se sont maintenues pendant des siècles qu'à la faveur de l'ignorance, des erreurs, des préjugés, et de la violence, doivent-elles pour cela être conservées à jamais? La rectification des

idées, et la propagation de vues plus saines, dues aux progrès des lumières et de la civilisation, n'osent-elles exercer aucune influence sur l'amélioration d'institutions vicieuses, injustes et défavorables? — Il est impossible qu'un homme de sens puisse établir une pareille opinion. Dans l'État chacun doit vouloir que l'injustice et l'inconvenance soient abolies si tôt qu'elles sont clairement reconnues. Toutefois comme l'État (par conséquent chaque régnicole ou la volonté générale) a jusqu'ici déclaré pour juste et convenable ce qui plus tard a été reconnu pour ne l'être pas, l'équité exige que cette même puissance ne change point son jugement sans indemniser ceux qui, se confiant en ce jugement, souffrent à l'heure qu'il est de la suppression ou du changement des institutions civiles jusqu'ici en vigueur. Les suites d'une erreur pratique de la commune doivent être supportées par tous les membres, et non pas par un seul. Ceci appliqué à l'objet dont nous nous occupons veut dire, que l'État doit abolir l'exemption de taille autant qu'elle est reconnue pour injuste et préjudiciable, de manière toutefois que l'ayant-droit soit autant que possible dédommagé de la perte que cette abolition lui fait éprouver. Le premier soin de l'État doit être avant tout de restreindre toute exemption de ce genre à la quotité et à l'espèce de taille dont le possesseur du bien-fonds a été en réalité affranchi jusqu'ici. Par cette restriction les biens-fonds ne perdent rien de leur valeur capitale; car celle-ci se fixe d'après leur produit net qui n'est point diminué par cette restriction. L'incertitude de la permanence d'un seul et même revenu, laquelle pourrait résulter de cette mesure de restriction, ne peut influer considérablement sur le prix des biens-fonds, vu qu'aucun État ne saurait garantir une telle permanence du revenu alors surtout que l'injustice d'une semblable garantie serait évidente.

§. 1173.

Réparation des torts produits par l'exemption de taille.

Mais pour réparer les torts que l'exemption de taille a produits jusqu'ici, l'État peut adopter les mesures suivantes:

1° Il peut abolir l'exemption de taille en indemnisant ceux que cette abolition constitue en perte. L'indemnité pourrait consister dans une rente publique perpétuelle équivalente à l'impôt qui tomberait à leur charge suivant le tarif de contribution adopté jusqu'ici pour les biens-fonds imposés.

Ceux qui n'ont eu que l'usufruit viager de biens-fonds exempts de taille tels que les Ecclésiastiques, ou d'autres fonctionnaires possédant les biens-fonds à titre d'usufruit, ne jouiraient de cette rente que leur vie durant. Elle cesserait par rapport à leurs successeurs, en faveur desquels il ne serait pas nécessaire de stipuler la franchise d'impôt pour les biens-fonds sur les produits desquels leur revenu a été assigné, et qui par conséquent n'auraient aucun droit de réclamer indemnité.

2° Au propriétaire de biens-fonds exempts de taille on pourrait accorder une rente équivalente à l'impôt dont ils ont été frappés, avec une somme additionnelle d'un ou de plusieurs pour cent de la valeur capitale de la rente pour autant d'années que l'exigerait l'amortissement du capital opéré par le moyen de cette somme additionnelle (par exemple pour 25 ou 30 ans). À l'expiration de ce terme d'amortissement l'indemnité aurait été effectuée et cesserait. Les rentes d'indemnité pourraient être payées en bons ou reconnaissances acceptables aux caisses publiques en payement ou compensation de l'impôt. En pareils cas la somme d'amortissement serait seule payée en numéraire.

3° Pour créer le fonds de la caisse d'amortissement, on établirait un impôt général sur les rentes, lequel, comme de raison, frapperait pareillement dans la proportion convenable les biens-fonds exempts de taille, et qui ne serait en vigueur que jusqu'au parfait payement de l'indemnité. Comme c'est la société entière qui se charge de l'indemnité, il va sans dire que les contribuables exempts de taille fourniront pareillement leurs contingens à la caisse d'indemnité.

4° Si trop de difficultés s'opposaient à l'exécution de cette mesure, l'État pourrait, pour tout le temps d'amortissement, réduire de moitié ou d'un tiers la contribution foncière des biens-fonds imposés, et couvrir le déficit qu'en éprouverait le trésor par le prélèvement de tout autre impôt convenable. Par là la somme d'indemnité serait réduite de moitié ou d'un tiers, la valeur capitale des biens-fonds exempts n'en éprouverait aucun changement, et celle des biens-fonds imposés hausserait.

5° Que si l'État voulait éviter tout-à-fait l'indemnité, il pourrait déclarer exempts de taille tous les biens-fonds imposés, et en revanche prélever le revenu public suivant une autre méthode, par exemple, moyennant un impôt général sur le revenu, ou par des impôts directs et indirects sur les consommations. Toutefois on ne saurait disconvenir que les moyens de supprimer l'exemption de taille, indiqués aux Nr. 4 et 5, seraient des méthodes sophistiques et captieuses d'éluder l'indemnité; la loi de la justice semble donc devoir les réprouver.

§. 1174.

De l'opinion relativement à la fixité ou l'invariabilité de la contribution foncière.

Ceux qui réclament l'invariabilité de la contribution foncière en faveur de tous les biens-fonds, soit que leur

produit net augmente ou diminue, font une demande peu raisonnable. Car ce serait là tout justement annuler le principe de l'égalité en fait d'imposition, et établir en faveur des biens-fonds une exemption partielle de taille. L'opinion, sur laquelle on fonde cette demande, savoir, que la variation de la contribution foncière produit la fluctuation de la valeur capitale des biens-fonds, n'est vraie que dans le cas où l'on changerait le taux de la contribution foncière des biens-fonds dont le produit net reste stationnaire. Mais dès que le produit net varie, la variation proportionnée de la contribution foncière ne produit aucun changement dans le rapport de la valeur capitale des biens-fonds. Que, par exemple, le produit net d'un bien-fonds soit imposé à 10 p. c. Si, à l'heure qu'il est, ce produit net est de 1000 écus, l'impôt sera de 100 écus. Le produit net hausse-t-il jusqu'à concurrence de 1500 écus, il faudra que l'impôt monte à raison de 150 écus pour que le principe d'égalité soit maintenu, de même que cet impôt devra être réduit à 80 écus, lorsque le produit net diminue jusqu'à 800 écus. Le passage ci-dessus (§. 1166), que nous avons tiré du traité d'économie politique de Mr. Say, se laisse donc appliquer parfaitement à l'argumentation touchant la fixité de la contribution foncière.

Autre est la question de savoir, à quelles époques de pareils changemens doivent être entrepris? — Comme les revenus territoriaux ne peuvent être calculés que suivant la moyenne de plusieurs années, et qu'en raison de la variation du produit net, ils ne se laissent en effet compenser et évaluer l'un dans l'autre qu'après le laps d'un certain nombre d'années, il est sans doute nécessaire que pendant plusieurs années consécutives la contribution reste fixe et uniforme. Cet espace de temps offre assez d'encouragement à l'amélioration des terres, vu que pendant sa durée les produits des capitaux employés à cette amélioration restent exempts de taille. Mais dès que l'on procède à une nouvelle révision de la contribution foncière, tous les biens-fonds devront

être imposés suivant la nouvelle vérification des rentes territoriales.

IV.

(voir le §. 1146.)

De l'imposition des étrangers.

§. 1175.

Les contributions dont on frappe les nations étrangères ne sauraient être considérées comme une source sûre de finances.

La nature des choses emporte que les Gouvernemens doivent toujours être fort tentés de profiter des occasions où ils peuvent tirer une partie de leur revenu des étrangers. Aussi cela s'est-il de tout temps pratiqué. Les conquérans mettent à contribution les pays qui tombent sous leur domination, et cherchent non-seulement à leur extorquer les frais de guerre, mais leur ravissent en outre par des réquisitions ou contributions, par la saisie, le sequestre, et la vente des Domaines ou bien publics, tout ce qui peut servir à enrichir leurs caisses. Mais les peuples ont rarement retiré avantage de pareilles rapines exercées par leurs Souverains, vu que les moyens d'y parvenir ont habituellement englouti non-seulement les trésors pillés, mais aussi ceux du propre pays. Comme de semblables moyens de tirer revenu des étrangers ne peuvent jamais devenir des sources régulières et permanentes de recette, ils ne méritent aucune mention dans la science des finances, qui a pour mission de découvrir des sources de revenu fixes, sûres, et durables; nous nous abstiendrons par conséquent d'en parler.

§. 1176.

Des voies et moyens qu'à la faveur de sa situation géographique l'État peut se procurer relativement aux étrangers.

Toutefois il existe aussi des voies et moyens à l'aide desquels il est possible de tirer d'une manière permanente des nations étrangères un revenu public fixe et qui dans maints pays forment une source de finances régulière et souvent très-productive. Ces voies et moyens doivent trouver place dans ce chapitre et être examinés sous le rapport de leur justice et de leur bonté. Les principaux de ces voies et moyens se réduisent tous à des monopoles que possède l'État, monopoles dont il est redevable soit à sa puissance, soit à la nature, et à la faveur desquels il contraint d'autres peuples à payer les articles de nécessité, qu'ils prennent chez lui, bien plus chèrement qu'ils ne seraient tenus de le faire, si de pareils monopoles n'existaient pas. Un État peut s'approprier de pareils monopoles:

1° en faisant de son territoire une place d'étape de certaines marchandises dont d'autres nations ne peuvent se passer, et qu'aucun autre peuple ne peut leur procurer à meilleur marché;

2° en possédant exclusivement des passages indispensables à d'autres nations pour l'exercice de leur commerce.

§. 1177.

1° En faisant de son territoire une place d'étape de certaines marchandises.

Par la première voie les Gouvernemens en possession de colonies ou de territoires situés dans un autre hémisphère 1° contraignent d'autres peuples à payer un prix de monopole pour les marchandises indispensables qu'ils tirent de ces contrées. Comme ce prix de monopole enrichit les Sujets de ces Gouvernemens, et les met par conséquent en état de payer des impôts plus considérables, les dits Gou-

vernemens tirent évidemment par voie indirecte de la bourse de ces étrangers une partie de ces impôts.

Note. C'est ainsi que toutes les marchandises des possessions anglaises dans les Indes orientales passent premièrement par l'Angleterre, y payent impôt (10 p. c. de Douane et 5 p. c. de frais de commission) et sont ensuite de là expédiées dans tous les autres pays de l'Europe. L'Europe est donc tenue d'acquitter non-seulement les frais de magasinage, de commission et d'expédition que prélèvent les habitans de Londres, mais aussi les droits de Douane anglaise de toutes les marchandises des Indes orientales qui lui arrivent par l'Angleterre. L'Europe contribue donc ainsi, en partie indirectement, et en partie directement à l'accroissement de la richesse, et à l'augmentation du revenu public de l'Angleterre. Elle augmente *directement* a) le revenu national par le prix de monopole qu'elle est obligée de payer aux Anglais pour les marchandises des Indes orientales, et b) le revenu public de l'Angleterre en restituant par ce prix les droits d'entrée que l'Angleterre prélève sur ces articles. Elle accroît *indirectement* le revenu public de l'Angleterre en augmentant par le payement du prix de monopole les bénéfices des Anglais, ce qui met le Gouvernement anglais en état de prélever des impôts bien plus considérables que si ces bénéfices étaient moindres. Depuis long-temps d'autres Gouvernemens ont taché de se soustraire à ce monopole en cherchant à nouer directement par l'Égypte des relations de commerce avec les Indes orientales; mais les Anglais concèdent à l'Égypte tant d'avantages que ce pays n'a point jusqu'ici trouvé de son intérêt de seconder les projets de ces Gouvernemens. Et posé même que ces derniers eussent gagné en leur faveur l'Égypte, l'Angleterre pourrait toujours encore opposer de grandes difficultés à l'entretien d'un commerce régulier exercé directement avec les Indes orientales par l'Égypte.

§. 1178[a].

Les Gouvernemens dont la nation se trouve en possession exclusive d'une marchandise d'étape peuvent 2° en frapper de droits l'exportation. Les étrangers seront tenus

de payer ces droits, s'ils ne peuvent ni se passer de cette marchandise, ni se la procurer ailleurs à meilleur marché.

Note. Lorsque la Russie met un impôt sur l'exportation du chanvre, du suif, des mâts, et qu'il n'est pas possible de tirer ces articles ailleurs à meilleur marché, les étrangers seront obligés de payer ces droits pour ces marchandises qu'ils font venir de la Russie. On impose donc de la sorte l'étranger.

§. 1178[b].

2° En possédant exclusivement des passages indispensables aux nations commerçantes de l'étranger.

Un Gouvernement (§. 1176) se trouve-t-il en possession d'un chemin, ou passage, dont les étrangers ont besoin pour se transporter de chez eux dans d'autres pays, ou pour rentrer de l'étranger dans leur patrie, il aura le pouvoir de frapper de droits de transit les étrangers, ou leurs marchandises, voitures et bâtimens de mer. De là découle un revenu public que les étrangers payent exclusivement.

Note. Le Dannemarck possède un pareil passage dans le Sund, et tire ainsi des étrangers 1 million d'écus, par conséquent une grande partie de son revenu. La Prusse possède un terrain qui sépare une partie de l'Allemagne de l'autre, en sorte que le Nord et le Sud de l'Allemagne ne peuvent commercer ensemble qu'en passant par le territoire de la Prusse. La Prusse a donc incontestablement le pouvoir de tirer en droits de transit prélevés sur les étrangers une grande partie de son revenu public. — Un étrange exemple fut donné dans la guerre continentale par l'Angleterre qui déclara le grand Océan séparant les deux Indes de l'Europe pour un détroit de l'Angleterre, et contraignit tous les vaisseaux étrangers sillonnant cette mer à mouiller sur les côtes de l'Angleterre et à y payer ses droits de Douane et des impôts sur les consommations.

§. 1179.

Autres manières de faire concourir les étrangers à la composition du revenu public.

Il est pareillement évident que les étrangers concourent à la composition du revenu public en traversant notre pays, en y résidant, en acquittant dans ce qu'ils consomment les impôts contenus dans le prix des marchandises, en payant, à l'instar des indigènes, les droits d'escorte ou de convol, en dépensant de l'argent pour des passe-ports, cartes de séjour, ou en payant de toute autre manière directement des impôts.

Note. Pour beaucoup d'États les recettes qui proviennent de ces sources peuvent s'élever à une somme très-considérable. Rome a sous ce rapport beaucoup cultivé les étrangers, et cherché de toutes les manières à les attirer. Paris aussi gagne beaucoup sur les étrangers, ainsi que la Suisse, Dresde et les villes où se tiennent des foires fréquentes et permanentes etc.

§. 1180.

Enfin, personne n'ignore qu'en Italie, l'État de l'Église a long-temps possédé et possède encore en grande partie dans les pays étrangers une source principale de son revenu, vu qu'indépendamment du denier de St. Pierre, il y reflue de tous les pays catholiques des sommes considérables pour investitures, dispenses et autres besoins ecclésiastiques.

§. 1181.

Droit des nations de frapper d'impôts les étrangers.

En ce qui concerne le droit des nations de frapper d'impôts les étrangers, on ne saurait 1° contester, que chaque État ne soit fondé à prélever sur tous les étrangers qui résident sur son territoire, soit pour leur plaisir, soit pour leurs affaires, ou qui le traversent pour se rendre ailleurs, ou qui font passer par ce territoire des marchandises, à

prélever, dis-je, des contingens proportionnés et acquittés par les indigènes pour l'entretien des institutions publiques dont se servent ces étrangers dans l'intérêt de leurs fins particulières, et aux avantages desquelles ils participent à l'instar des nationaux. Car aucun étranger ne peut prétendre que l'État lui rende service gratuitement. Par cela même les étrangers n'ont jamais trouvé injuste qu'on les fit payer dans les pays où ils se trouvent de modiques droits d'ancrage, de pontonage, de chaussées, de port etc. Ils doivent même s'accommoder des prix de monopole attachés à ces avantages, si tôt que ces prix frappent pareillement les Sujets nationaux; car chaque État est en droit d'organiser ces établissemens comme il le juge à propos. On ne saurait cependant blâmer que les étrangers apprécient les rétributions qu'on leur demande pour l'usage de ces institutions d'après la loi de la justice et de la convenance, et que par conséquent ils évitent autant que possible un pays qui par exemple se fait payer des droits de convoi, quoique les chemins y soient peu sûrs, et que les étrangers se voient contraints de s'y défendre à leurs propres dépens des attaques de brigands, un pays où l'on prélève des droits pour des chaussées qui n'existent pas, pour des chemins sur lesquels les voitures passent 24 heures à faire une lieue; un pays où l'on frappe les étrangers d'une taxe de poste, bien qu'ils ne fassent point usage de l'établissement des postes, où l'on assujétit les étrangers, attirés par les foires qui se tiennent régulièrement dans de certaines villes, à une taxe pour les pauvres, ou pour l'ornement des portes de la ville etc. — Toutes ces mesures sont d'abord des actes qui violent les premiers élémens de la justice, et auxquels l'étranger se soumet par nécessité parce que le recours aux voies de Justice lui est fermé, et qu'il ne peut guère éviter le pays sans sacrifier des fins d'une importance supérieure. Ensuite ces actes se recommandent tout aussi peu sous le rapport de la politique. Le modique revenu que se procure l'État par de telles exactions est un bien mince avantage

comparativement au mépris général qu'elles lui attirent, et à la répugnance de tous les étrangers à se rendre dans un tel pays sans y être déterminés par la nécessité, ou par des avantages supérieurs. La diminution du séjour et de la visite des étrangers peut dès-lors facilement contrebalancer l'avantage que procure à ce pays le petit nombre d'étrangers qui se voient contraints de s'y transporter.

§. 1182.

Dans sa législation et ses institutions publiques l'État doit par conséquent suivre envers les étrangers les mêmes procédés qu'il est obligé d'observer envers ses propres Sujets. La maxime des Gouvernemens doit être de traiter tout étranger de manière que celui-ci soit forcé, s'il est raisonnable, de reconnaître la justice et la convenance de ce traitement. Ils doivent donc autant que possible faciliter et rendre agréables à l'étranger son séjour dans le pays, et son passage par le territoire, et s'ils jugent convenable de frapper d'impôts l'étranger à l'instar des autres régnicoles, établir cette imposition de manière qu'elle ne pèse pas trop sur lui, et qu'il ne s'en aperçoive pas. Ce but, on l'atteint le mieux par l'impôt sur les consommations. Car en reposant, en se nourrissant, en se désaltérant, en se faisant servir dans notre pays etc., l'étranger acquitte, à l'instar des indigènes, sans qu'il s'en doute, ou qu'il s'en trouve molesté, pour tout ce qu'il achète et consomme, l'impôt attaché aux objets de ses jouissances. Il ne saurait trouver injuste qu'il paye pour tous les articles les mêmes prix que payent dans le pays toutes les autres personnes. Tout payement qu'il acquitte doit lui être rendu aussi facile et commode que possible. Il est bien moins gênant pour un étranger de payer quelques gros de plus pour son passeport que d'être obligé de se rendre en personne à la Police du lieu pour se l'y faire délivrer etc. de payer un peu plus en droits de chaussée en les acquittant tout à la fois pour

tout le chemin qu'il a à faire, que d'être obligé de perdre son temps à s'arrêter à chaque lieue pour payer ces droits.

§. 1183.

Moyens d'imposer les étrangers.

1° *Droits de transit.*

Un moyen principal d'imposer les étrangers sont les droits de transit ou de passage. Les impôts que l'État prélève pour le simple transit de marchandises du dehors sont de tous les impôts ceux dont on peut être le plus sûr qu'ils sont toujours payés par les étrangers. La question est donc de savoir: 1° ce que prescrit à leur égard la loi de la justice, 2° et ce que conseillent par rapport à eux les règles de la politique.

§. 1184.

Règle de la justice relativement aux droits de transit.

Il semble être évident que deux États ne sauraient reconnaître le droit d'un troisième État, situé entr'eux deux, de rendre impossible leur commerce réciproque en leur refusant la permission du transit à travers son territoire. Car le commerce et le négoce avec d'autres peuples sont un des moyens principaux de faire prospérer les fins légitimes et généralement désirables des nations. Il est donc de toute impossibilité que les États puissent reconnaître le droit de qui que ce soit de les priver arbitrairement de ce moyen. Une nation qui voudrait opposer un pareil obstacle au commerce des autres États entr'eux serait avec juste raison considérée par les autres peuples comme une Puissance ennemie, qu'ils pourraient contraindre par la guerre à renoncer à ses maximes hostiles, ou à se montrer plus tolérante, qu'ils pourraient même extirper tout-à-fait au cas qu'elle persistât dans ses principes.

§. 1185.

Ceci[1] posé, toute entrave mise arbitrairement aux relations commerciales des peuples entr'eux doit pareillement être regardée comme une atteinte hostile portée aux nations qui en souffrent. Une entrave de ce genre serait sans contredit la mesure par laquelle un État voudrait assujétir le passage des étrangers, de leurs bâtimens, voitures et marchandises à des droits de transit tellement hauts que ces droits équivaudraient ou ressembleraient à une prohibition de négoce et de commerce. Par ce motif les États ne sauraient tolérer qu'un Gouvernement grève arbitrairement de droits de transit la personne et la propriété de leurs Sujets. Entre nations civilisées une pareille charge arbitraire ne pourrait être considérée que comme une véritable violation de la paix.

§. 1186.

En général, partout où des peuples entr'eux vivent dans une communauté juridique, il doit être de principe, *de considérer comme illégitime et attentatoire tout procédé quelconque d'un État envers d'autres, qui, s'il était universellement adopté, anéantirait le commerce des peuples entr'eux et les frustrerait de leurs fins les plus essentielles.* Suivant ce principe on ne saurait en aucune manière reconnaitre pour juste qu'un État, dont le territoire sert de passage aux étrangers pour leurs relations commerciales avec d'autres pays, voulût profiter de ce passage pour frapper les étrangers, et leur propriété, de droits de transit tellement hauts qu'ils équivalussent à des tailles personnelles, ou à des impôts sur les consommations acquittés non pas pour la protection ou la jouissance temporaire dans le territoire, mais pour remplir le trésor public dans l'intérêt de fins particulières, et que par suite les dits droits imposassent tout-à-fait arbitrairement ces étrangers et leur propriété. Si un pareil système était généralement

adopté, une destruction de toutes relations commerciales entre nations s'ensuivrait infailliblement. Car si tout État voulait frapper de hauts droits le transit des étrangers, et des marchandises étrangères, il en résulterait que dans un pays, où il faut souvent passer par dix territoires et même au delà, pour arriver au lieu de sa destination, ces droits de transit s'accumuleraient comme une pelote de neige, et finiraient par être tellement exorbitans que tout commerce devrait nécessairement cesser. Or tout principe dont les conséquences en définitive anéantissent les fins de l'État doit être considéré comme injuste et répréhensible.

§. 1187.

Les droits de transit ne se laissent concilier avec la loi de la justice que lorsqu'ils restent dans les limites d'une juste indemnité pour les frais que coûtent les établissemens à la faveur desquels la personne et les biens des étrangers traversent sûrement et commodément un pays. Ainsi, lorsqu'on prélève sur chaque laste de vaisseaux, ou sur chaque chargement d'un cheval un droit de transit proportionné, suivant le nombre de lieues, ou la mesure des frais d'entretien des chemins, canaux etc. aux avantages que le passage par notre territoire procure aux marchandises étrangères, on ne peut trouver en cela rien d'injuste. Qu'un État taxe ces avantages plus haut, peu importe; sur les prix de cette espèce, fussent-ils même des prix de monopole, on ne saurait entrer en contestation. Mais dans tous les cas, cet impôt, pour qu'il ne s'annonce pas comme une violation manifeste du droit des gens, doit pouvoir se laisser comprendre sous la notion d'une indemnité pour les avantages attachés au transit. Là où les États ont fort souvent, et pour beaucoup de marchandises, besoin d'un transit, là il sera le plus convenable de faire à cet égard des stipulations par des conventions réciproques.

§. 1188.

Règles de la politique relativement aux droits de transit.

Quant à la politique, elle conseille d'éviter dans le règlement des droits de transit tout ce qui peut entraîner l'État dans des discussions avec d'autres nations, ou susciter leur haine, leur animosité ou inimitié. Ainsi, à l'instar de la loi du juste et de l'injuste, la politique défend de fixer les droits de transit tellement haut qu'ils puissent être considérés comme une lésion des droits d'autrui, comme une entrave ou mesure destructive du commerce des peuples entr'eux. Des sommes considérables provenantes du transit d'articles étrangers doivent être prélevées sur la quantité de ces articles, et non sur le haut tarif des droits de transit. Rien n'aigrit plus les peuples que lorsqu'ils se voient maltraités par la tyrannie ou la cupidité d'autres États.

Note. Les sommes considérables que le péage du Sund rapporte au Dannemarck sans doute proviennent aussi du monopole qu'exerce cet État à la faveur de ce détroit de mer situé si commodément pour le commerce de la Baltique. Toutefois elles découlent beaucoup plus du grand nombre de bâtimens de mer et de lastes de vaisseaux qui traversent ce détroit que du haut tarif de ce péage, lequel, bien que prix de monopole, a cependant été fixé par des conventions, passées avec la plupart des nations, à un taux assez modéré ($1^1/_4$ p. c. de la valeur). Comme en outre toutes les mesures ont été prises pour que la perception du péage soit le moins onéreuse que possible, et que le passage par le Sund est une voie de commerce naturelle et indispensable, pour la sûreté et la commodité de laquelle le Dannemarck ne laisse pas de se constituer en frais considérables, les Puissances étrangères ne lui envient nullement à cet égard un modique bénéfice. Le Dannemarck ayant cependant assez souvent essayé de hausser le péage du Sund, presque chaque État commerçant a passé avec lui des conventions à cet égard. Ici deux circonstances s'opposent à l'arbitraire peut-être bien davantage que le respect pour le droit et l'équité. Et d'abord, le Dannemarck doit craindre la puissance des autres

États commerçans; en second lieu, on prendrait le chemin par les Belts *), si le péage du Sund était haussé au point que l'épargne de ce péage compensât les inconvéniens et dangers attachés au passage par les Belts. Une animosité générale s'éleva contre l'Angleterre lorsque ce royaume contraignit par la force les vaisseaux étrangers à prendre le chemin peu naturel par ses ports pour les y frapper d'impôts.

§. 1189.

Une sage politique ne saurait non plus approuver une hausse des droits de transit qui fut telle qu'ils se présentassent aux yeux des nations étrangères comme moyens d'extorquer à celles-ci des bénéfices supérieurs, de procurer aux indigènes tous les avantages du commerce etc. Car 1° les bénéfices que l'État retire de pareils hauts droits sont rarement d'une grande importance, et en revanche indisposent contre lui les autres États, mettent le Gouvernement en réputation d'être illibéral et intéressé, et provoquent aux représailles et à la vengeance. Chacun se réjouit de tous les préjudices possibles qu'essuye un pareil État, et les considère comme une juste punition de ses injustices. Une pareille indisposition générale des nations, un pareil voeu universel que cet État cesse d'exister, peut souvent causer des torts bien supérieurs aux minces avantages qui proviennent de hauts droits de péage. Mais 2° il importe de peser mûrement si d'un autre côté le revenu public ne perd pas beaucoup plus qu'il ne gagne par une imposition disproportionnée des étrangers. Car, du moment que le péage est trop haut, on cherche à prendre d'autres chemins, et pour peu qu'il soit dès-lors possible d'atteindre son but par d'autres voies, on évite la voie du transit que l'on a suivie jusqu'ici, ce qui entraîne la perte non-seulement des droits de péage acquittables par les cargaisons et marchan-

*) Deux détroits de Dannemarck; le grand Belt entre l'île de Zélande et celle de Fionie; et le petit Belt entre l'île de Fionie et le Jutland. Le grand Belt a des écueils cachés.

dises qui ont découvert un autre chemin, mais aussi celle de tous les bénéfices que le pays retirait de ces transit commerciaux. Il y a plus: comme les étrangers qui traversent le pays avec des marchandises y trouvent souvent des articles dont ils peuvent faire usage, ou qui conviennent aux pays étrangers, un commerce d'expédition et de commission considérable se joint facilement au passage de voituriers et de négocians étrangers, — commerce que l'on perd pareillement dès qu'il est troublé par les entraves qu'éprouve le transit.

Note. Pour peu qu'il soit possible de trouver une autre voie de transit, on peut être sûr que des droits de transit élevés et oppressifs feront cesser une grande partie du transit.

La Prusse en a fait l'expérience dans plus d'un cas. Jusqu'en 1770 on y prélevait un modique droit de transit sur tous les articles envoyés à la foire de Leipsic et traversant la Silésie (½ p. c. d'après une déclaration faite en propre, ou une modique évaluation). Ce transit avait fait naître à Breslau et à Franckfort sur l'Oder un commerce considérable de commission ou d'expédition, vu que les Juifs qui se rendirent à la foire de Leipsic s'informèrent soigneusement des prix des marchandises à Breslau et à Franckfort; celles qu'ils y trouvèrent à meilleur marché qu'elles ne purent l'être à Leipsic, ils les achetèrent à leur retour de la foire, à Breslau, situé plus près de leur pays natal. Mais comme par malheur l'administration tomba sur l'idée d'en user plus rigoureusement avec les droits de transit, de faire décharger et visiter les collis, les Juifs disparurent tout-à-fait, vu que pour se rendre en Saxe ils prirent à l'avenir le chemin par la Bohème et l'Autriche. Les mêmes effets résultèrent des entraves mises au transit par le territoire de la Prusse des marchandises expédiées de Lunebourg pour Leipsic. La hausse des droits de transit ordonnée en Prusse fit trouver aux voituriers d'autres chemins qui ne touchèrent point le territoire de ce royaume.

§. 1190.

De même la politique ne peut considérer que comme égoïste et hostile à d'autres peuples toute nation qui dans

l'intention de procurer à ses propres Sujets le commerce du transit, hausse, par rapport aux étrangers, les droits de transit, ou extorque au transit de marchandises étrangères des droits et frais sous forme de droits d'étape, de décharge etc.

Note. Ce serait là le cas par exemple d'une nation qui ordonnerait que des marchandises étrangères, lorsqu'elles sont expédiées par les négocians du pays, ne payeront aucun droit, ou seulement un droit très-modique, et que lorsqu'elles sont au contraire tirées par les négocians étrangers, et expédiées à travers notre pays, elles devront acquitter des droits de transit beaucoup plus élevés, ou qu'un article de transit, dès qu'il touche nos frontières, et qu'on le déclare destiné à être transporté plus loin pour être vendu dans une des places d'étape du pays, doit être importé gratis, ou contre de modiques droits, qu'au contraire lorsqu'il passe par notre frontière, et qu'il prend un chemin qui conduit à une place d'étape étrangère, il doit acquitter de hauts droits. En Prusse on a depuis long-temps renoncé à une pareille politique étroite et peu sage, mais en revanche les villes de l'Allemagne insistent encore avec beaucoup d'opiniâtreté sur leurs droits d'étape, d'entrepôt et de chargement qu'ils ont su acquérir dans des temps où l'Empereur d'Allemagne eut besoin d'argent et de secours, et où les notions sur la prospérité publique furent encore peu développées. On ne saurait disconvenir qu'une ville à laquelle on enlève de pareils priviléges perd une importante recette, et qu'un État est constitué en perte en renonçant à une branche de commerce qu'il s'était appropriée par la contrainte ou par de hauts péages. Mais lorsque cette recette ne se fonde que sur des mesures injustes et hostiles, le bénéfice qu'elle procure n'est pas une raison de l'introduire ou de la laisser subsister. D'ailleurs, pour peu que la situation d'un pays ou d'un endroit soit favorable au commerce, il arrive souvent qu'un procédé plus libéral et une diminution des frais augmentent le commerce, et que par l'accroissement des transactions commerciales le pays regagne ce qu'il s'était procuré précédemment par une injuste et odieuse contrainte.

§. 1191.

D'accord avec les principes de la justice, les règles de la prudence et de la politique par rapport aux droits de transit, commandent donc:

1° de ne les jamais hausser au point d'exciter par là la haine et l'animosité des nations qui ont besoin de traverser notre territoire;

2° de les circonscrire dans des limites telles que nous serions forcés de reconnaître l'équité de droits analogues que d'autres Puissances prélèveraient sur nos propres marchandises lors de leur passage par le territoire étranger;

3° de bannir de ces droits tout ce qui pourrait rendre pour les étrangers le transit tellement onéreux, dispendieux, et désagréable, qu'ils y trouvassent un motif, de chercher d'autres voies de commerce, et d'abandonner tout-à-fait, ou du moins de restreindre et de diminuer le commerce qui ne peut s'exercer qu'au moyen du passage par nos États.

Note. Les droits de transit souvent ne deviennent oppressifs pour les étrangers que par les formalités onéreuses qui y sont attachées, et qui se présentent aux yeux des étrangers comme autant de pièges artificieusement dressés pour capturer la propriété d'autrui. J'en ai fait une expérience qui peut servir à prouver combien la faute la plus légère, commise en matière de Douanes, peut souvent causer des pertes très-sensibles à ceux auxquels on ne saurait imputer aucune intention de fraude. Lorsqu'en 1807 je me rendis en Russie, je fis partir de Halle par la Gallicie 15 ballots. Les huit premiers, je les rejoignis à Prague, où je réussis à les faire passer sans qu'on les ouvrit. Les 7 autres qui me suivirent plus tard furent ouverts par la Douane de Lemberg, et confisqués sans autre forme de procès sous prétexte de fausse déclaration, attendu que l'un des ballots, signé: *livres* contint divers effets en étoffes, toile etc. — Or il se trouva que le ballot renfermant des livres avait reçu par mégarde, et en confondant les ballots l'un avec l'autre, l'étiquette de: *divers effets.* Qu'en cela il n'y eut aucune inten-

tion de fraude, c'est ce qui résulte clairement 1° de ce que le ballot contenant des livres, et signé *divers effets*, pesa bien plus que l'autre ballot, renfermant divers effets, et signé *livres*. Si par conséquent les *divers effets* acquittèrent un droit de transit plus élevé que les *livres*, la Douane perçut plus que je ne fus tenu de payer. 2° De ce que les deux articles *(divers effets et livres)* furent imposés à un même droit de transit; il n'exista par conséquent pas même un motif d'ouvrir les ballots. 3° Dans tous les cas le propriétaire aurait dû être préalablement cité et entendu à cet égard. Mais de tout cela la Douane ne tint aucun compte, et déclara de bonne prise les 7 ballots contenant une valeur de 110 ducats. — Aucune réclamation ne fut accueillie, et toutes les plaintes élevées par les Légations d'Autriche et de Russie restèrent sans effet.

§. 1192.

Du reste, il importe de ne jamais oublier que le commerce de transit procure déjà en lui-même de grands avantages au pays, — avantages retirés spécialement des marchandises de transit, et qui augmentent en raison de la longueur ou de la durée du passage, et en raison du volume et du poids des marchandises de transit. Voilà pourquoi le droit de transit prélevé sur elles doit être très-modique, et s'il est probable qu'il entrave ou diminue le transit, il vaut mieux renoncer tout-à-fait à ce droit que de le laisser subsister, ou de le hausser. En fait de transit, ce que consomment en route les voituriers et les chevaux, ce que gagnent les commissionnaires et les expéditeurs est d'une grande importance, et l'État peut retirer de ces profits, gains ou bénéfices beaucoup plus que des traites foraines.

Note. Sous ce rapport il n'existe pas de transit plus lucratif que celui des draps de Silésie envoyés par terre à la Chine à travers toute la Russie. Comme ces draps sont grossiers, lourds, et à bon marché, les frais de transit par une route de 400 ou 500 lieues d'Allemagne excèdent du double jusqu'au triple leur prix coûtant en vigueur dans la place.

Les avantages que procurent par conséquent à la Russie le transit des draps de Silésie, elle ne pourrait pas les acquérir alors même qu'elle voulût faire fabriquer elle-même ces draps sur la frontière de la Chine. Le tarif de 1811 frappe de prohibition ce commerce de transit ainsi que toute importation de draps. Ce n'est que depuis 1815 que ce commerce se trouve rétabli.

§. 1193.

2° Droits d'importation ou d'entrée.

Les droits d'importation ou d'entrée peuvent d'une double manière devenir un impôt pour l'étranger; a) *pour le vendeur étranger*, lorsque les marchandises de la nature de celles qui s'importent peuvent être obtenues dans notre pays à meilleur marché que les marchandises du dehors, en supposant que l'étranger voulût élever le prix des siennes jusqu'à concurrence des droits d'importation; car en pareil cas l'étranger ne peut obtenir débit chez nous qu'en se chargeant du payement des droits d'entrée; b) *pour l'acheteur étranger*, lorsque la marchandise étrangère qui a payé chez nous les droits d'entrée est renvoyée dans l'étranger, soit brute, soit ouvrée, attendu que nous ne la vendrons pas au dehors sans que les étrangers ne nous restituent le prix de production. Or dans ce prix se trouvent compris les droits d'entrée dont nous avons fait l'avance.

Note. Qu'en Angleterre le prix du froment soit de 4 écus par boisseau de Prusse, et le droit d'entrée, de 8 gros par boisseau; si la ville de Dantzick peut expédier en Angleterre le froment à raison de 3 écus le boisseau, elle se chargera volontiers du payement des droits d'entrée. Sans doute, si le froment abondait à tel point à Dantzick que cette ville pût en approvisionner richement les marchés d'Angleterre, et y faire descendre les prix indigènes du froment jusqu'au minimum du prix auquel Dantzick peut offrir son blé, par exemple 3 écus et 4 gros, ce minimum, si les droits d'entrée n'existaient pas, hausserait jusqu'à concurrence de ces droits, les Anglais seraient obligés de payer à raison de 8 gros plus cher non-seulement le froment de

Dantzick, mais aussi leur propre froment. Les droits d'entrée se rejéteraient par conséquent triplement sur les Anglais. Cet impôt ne tombe sur les vendeurs étrangers que dans le petit nombre de cas où la quantité des marchandises importées est si peu considérable que les prix indigènes n'en subissent aucune altération, que ces marchandises ne peuvent être vendues qu'à raison de ces prix, et que dans l'étranger le prix du coût de ces marchandises est tellement bas que le vendeur étranger profite encore alors même qu'il paye les droits d'entrée.

L'étranger qui chez nous achète des marchandises étrangères restituera les droits d'entrée lorsque non obstant l'acquit de ces droits nos négocians peuvent lui fournir la marchandise à meilleur marché que d'autres nations. Que par exemple les Anglais payent des droits d'entrée pour le fer de Suède, avec lequel ils fabriquent des instrumens d'acier qu'aucune autre nation ne peut confectionner d'une manière aussi parfaite, ni fournir à aussi bon marché qu'eux, ils pourront vendre ces produits à un prix qui leur restitue les droits d'entrée qu'ils ont payés pour le fer étranger avec lequel ils ont confectionné de l'acier. Les acheteurs étrangers rembourseront par conséquent à l'Angleterre ces droits d'entrée. La question de savoir, si par ces droits d'entrée le débit des ouvrages anglais d'acier n'en diminue pas, et si par conséquent le Gouvernement d'Angleterre ne ferait pas mieux de permettre que les fers de Suède soient importés exempts de droits d'entrée, ne saurait être décidée ici. Car cette question peut être soulevée par rapport à chaque espèce d'impôts. Tout impôt diminue la production et le débit, parce qu'il absorbe une partie des moyens de produire et d'acheter. Toutefois ceci ne se laisse pas changer.

§. 1194.

Par ce qui précède on voit donc clairement qu'il faut une grande dextérité et beaucoup d'intelligence, lorsqu'on veut faire servir les droits d'entrée à imposer les étrangers, que cette mesure ne peut toujours atteindre son but que temporairement, et que par cela même elle doit être administrée et mise en oeuvre avec beaucoup de circonspection et de réflexion. En outre, comme elle peut rarement pro-

duire d'importans résultats, il vaut mieux renoncer à ce revenu que de s'exposer à faire exécuter cette mesure au détriment de la richesse nationale.

Note. Une grande prudence est spécialement nécessaire lorsqu'on établit des droits d'entrée pour les marchandises, qui, brutes ou manufacturées, sont un objet de débit étranger. Font-ils tellement renchérir la marchandise que l'étranger qui nous l'achète peut se la procurer ailleurs à meilleur marché, ils ruinent le débit étranger. Le pays perd le bénéfice qu'il en retirait, et les caisses publiques ne perçoivent rien. Voilà pourquoi il faut dans l'établissement de tout droit d'entrée, examiner mûrement si l'article, soit pur, soit mêlé à des articles étrangers, est un objet du débit étranger, et par quelles mesures on peut prévenir tout préjudice possible (§. 1128). Si par exemple on frappait de droits d'entrée le papier étranger, ou des étoffes blanches de coton ou laine, objets qui sont imprimés par nos imprimeries de livres et d'étoffes, et renvoyés ensuite dans l'étranger, ces droits ruineraient cette branche d'industrie, et le trésor ne percevrait rien sur ces objets en tant qu'ils sont destinés à être réexportés.

§. 1195.

8° *Droits d'exportation.*

Pour imposer les étrangers on a pareillement eu recours aux droits d'exportation ou de sortie. Car quand les étrangers ont besoin de nos produits, et que nous en possédons le monopole, ils sont contraints de les acheter chez nous, aussi long-temps qu'ils ne peuvent pas, d'une manière ou d'autre, se les procurer ailleurs à meilleur marché. Les droits d'exportation, ou tout autre impôt dont nous frappons de pareilles marchandises, nous pouvons donc les hausser jusqu'à ce que le prix de ces articles se rapproche de celui pour lequel les étrangers peuvent les acheter autrepart, et l'étranger sera indispensablement obligé de payer un pareil haut impôt sur nos marchandises dont nous avons le monopole. Seulement il faudra examiner mûrement, si ce haut prix ne stimulera pas les étrangers, ou bien, à con-

fectionner la marchandise dans leur propre pays, ou à trouver un moyen quelconque de se la procurer autre part à meilleur marché. S'ils y réussissent, nous perdons souvent, et pour toujours, une pareille branche d'industrie, et il est bien rare dès-lors que nous la recouvrions en réduisant de nouveau les droits d'exportation. Voilà pourquoi il vaut mieux se contenter de droits d'exportation tellement modérés que les étrangers ne trouvent pas dans le renchérissement du prix de l'article un puissant aiguillon à tâcher de le produire eux-mêmes, ou de se le procurer dans d'autres pays.

Note. La Russie par exemple a eu jusqu'ici par rapport à l'Angleterre le monopole du chanvre. Mais la hausse des droits d'exportation proposée depuis long-temps par quelques personnes serait à l'égard de cet article une mesure très-hasardée, vu qu'en Irlande, dans l'Amérique septentrionale, au Canada etc. on trouverait bientôt moyen de cultiver le chanvre de Russie et peut-être de le fournir en définitive à bien meilleur marché qu'on n'est en état de se le procurer en Russie même. — Un pays en possession de salines, et entouré de voisins qui n'en ont pas, peut hardiment exercer avec son sel un monopole par rapport à ces pays limitrophes. Mais plus il hausse le prix du sel pour les pays avoisinans, plus ceux-ci mettront en oeuvre toute leur industrie et leur pénétration pour se soustraire au monopole. La Prusse veut-elle conserver par rapport à la Saxe son monopole du sel, il faut qu'elle en fixe le prix de telle sorte qu'il reste bien au-dessous de celui pour lequel la Saxe peut tirer son sel de la Bohème, de la Pologne, et même par mer, en supposant qu'on rabbaissât le tarif des péages de l'Elbe.

§. 1196.

Par ce qui précède on voit donc clairement qu'on ne saurait blâmer aucun État de ce qu'il tire des étrangers des impôts partout où son pays lui en offre l'occasion, mais que la loi de la justice et de la prudence lui prescrit de suivre en ceci des principes qui ne soient pas incompatibles avec l'idée d'une communauté réciproque mercantile et com-

merciale de peuples entr'eux; des principes qui n'entravent, ni ne rétrécissent le commerce avec les étrangers, et qui ne fassent pas naître une aversion des étrangers pour tout commerce dans et par notre pays. Il importe surtout, lorsqu'il est question d'impôts que l'on veut prélever sur les étrangers, d'examiner mûrement, si par des réactions invisibles un notable préjudice ne se rejette pas en définitive sur notre propre nation. C'est ce qui arrive toutes les fois que la hausse du prix de la marchandise, résultat de l'impôt mis sur son exportation, diminue le débit et la demande effective, — conséquence, par suite de laquelle ou bien le prix de cette marchandise baisse dans le pays même, et les indigènes payent l'impôt de leurs profits, ou bien la production diminue. Posé, par exemple, que l'on frappât d'un impôt de 10 p. c. l'exportation de la laine d'Allemagne, et que jusqu'ici les étrangers eussent tiré de ce pays pour 10 millions d'écus de laine, ces étrangers, s'ils voulaient, malgré le nouvel impôt, continuer de tirer de l'Allemagne la même quantité de laine, seraient obligés de payer onze millions d'écus au lieu de 10 millions qu'ils avaient payés jusqu'ici. Sans doute, l'adoption de cette mesure ferait gagner aux Gouvernemens allemands sur les acheteurs étrangers de laine un million d'écus en droits d'exportation. Mais il pourrait arriver bien plus aisément 1° ou bien que ces étrangers cherchassent à se pourvoir de laine dans un pays où l'on peut l'obtenir à meilleur marché, et dès-lors non-seulement la recette provenante de l'impôt cessera, mais les producteurs essuyeront aussi une grande perte, et donneront volontiers la laine pour l'ancien prix; dans lequel cas l'impôt sur l'exportation tombera entièrement à leur charge. Que s'ils ne peuvent pas produire la laine à raison de 10 p. c. à meilleur marché, la production diminuera de toute la somme du débit étranger, en supposant que l'étranger pût partout ailleurs se procurer la laine à raison de 10 p. c. à meilleur marché. Ou 2° si même les étrangers ne trouvent nulle part de la laine à meilleur compte,

ils achèteront à la vérité pour le moment en Allemagne leurs provisions de laine, mais comme ils ne trouvent pas tout de suite les 10 p. c. qu'ils doivent payer en sus, il est très-probable qu'ils n'achèteront de la laine que pour le montant de la somme que jusqu'ici ils avaient consacrée à cela, que par conséquent ils prendront un dixième de laine de moins. Un dixième de laine restera donc non vendu à cause de l'impôt sur l'exportation de cet article, si l'on insiste sur l'ancien prix, et les producteurs de laine se verront contraints, ou bien de produire à l'avenir moins de laine, ou de vendre leurs provisions de laine à raison de 10 p. c. à meilleur marché, ou en d'autres termes, de prendre à leur charge l'impôt dont l'exportation de ce produit se trouve frappée. Dans le premier cas les étrangers payent, il est vrai, en droits d'exportation un million sur une masse de laine de la valeur de 9 millions, mais la quantité de laine a diminué d'un dixième. Le pays perd par conséquent, en produit ou revenu de la richesse nationale, ce million que par impôt il extorque aux étrangers. L'entretien des moutons, et par suite tous les travaux que cette industrie exige, doit être diminué à proportion, et le fonds destiné à procurer de nouveaux matériaux aux ouvriers devenus oisifs n'existe plus. Car le million qui se paye pour la moindre quantité de laine n'échoit plus aux producteurs de laine, mais bien au Gouvernement, par conséquent au travail improductif. Les réactions de ce genre d'impôts sont par cela même tellement compliquées, qu'il est presque impossible de préciser sur qui elles se rejettent. Les pleins effets des impôts ne se laissent prévoir parfaitement que lorsqu'on a réussi à les répartir également suivant le principe du revenu net.

SECTION TROISIÈME.

(§. 990.)

De la perception des impôts.

§. 1197.

Règles générales.

Les règles que la science des finances prescrit relativement à l'organisation du mode de perception des impôts sont :

1° Le mode de perception doit être tel que les impôts établis rentrent au temps préfix *infailliblement*, et sans éprouver de diminution.

2° Les frais de perception doivent être aussi modiques que possible, tant ceux que l'État dépense publiquement pour opérer la perception que ceux qui sont d'ailleurs causés au contribuable et prélevés sur lui clandestinement. Ces derniers tendent beaucoup plus à diminuer la recette publique qu'à la faire verser intégralement dans les caisses. L'État ne reçoit donc rien en retour de ces frais, qui, ou bien sont de pures pertes pour celui qui paye l'impôt, ou tout en procurant au contribuable une petite économie amoindrissent le revenu du trésor, et rejettent sur autrui les charges publiques.

3° Le mode de perception doit causer aux contribuables le moins de désagrémens, de chagrin, et de perte de temps que possible. En régularisant le mode de perception il faut avoir principalement en vue d'amalgamer et d'unir ensemble ces trois règles de telle sorte, que les fins de l'une préjudicient le moins que possible à celles de l'autre, si les fins de toutes les trois ne peuvent être maintenues dans toute leur intégrité.

§. 1198.

Divers modes de perception.

On peut, tant par rapport aux contribuables que relativement aux percepteurs, distinguer toute perception des impôts en *immédiate* ou *directe*, et en *médiate* ou *indirecte*. Sous le premier rapport la perception immédiate consiste à prélever l'impôt immédiatement sur le revenu ou la fortune de celui qui d'après l'intention du législateur doit payer l'impôt; et la perception médiate, à prélever l'impôt sur l'objet sujet à la taille, de telle sorte que celui qui l'acquitte puisse se faire rembourser l'impôt par celui qui lui achète l'objet, ou qui le consomme. L'acheteur consomme-t-il lui-même l'objet, il paye sans doute aussi l'impôt, mais on n'y a pas égard dans la perception. Sous le rapport des percepteurs, c'est ou bien l'État qui perçoit lui-même les impôts (par ses fonctionnaires), ou bien il les fait percevoir par d'autres, auxquels il a vendu ou amodié les impôts. Le premier mode est la perception immédiate par administration en propre, l'autre est la perception des impôts par vente ou amodiation. Nous traiterons donc

1° des différentes manières dont les impôts peuvent être prélevés immédiatement ou médiatement sur les contribuables;

2° de l'administration en propre des impôts et de leur amodiation.

I.

De la perception directe et indirecte des impôts.

§. 1199.

1 *Perception directe. À quelle espèce d'impôts elle s'adapte le mieux.*

La perception immédiate ou directe des contributions, lorsqu'elle est bien organisée et fixée en numéraire, peut

atteindre le plus parfaitement toutes les fins des règles ci-dessus indiquées (§. 1197):

1° par rapport aux impôts sur le revenu net;

2° par rapport aux impôts directs sur les consommations;

3° par rapport aux impôts qui sont réglés d'après la fortune, qu'elle se compose de biens-fonds, de capitaux en argent, ou d'autres objets, pour peu qu'il existe un revenu et une fortune qui contiennent les moyens de payer l'impôt.

Ce n'est que par rapport au revenu exigu, et aux fortunes médiocres, que les règles en question manquent souvent leur but, parce que ce revenu et ces fortunes n'offrent pas toujours les moyens de fournir et de rassembler la contribution en temps opportun. On ne peut par conséquent pas compter sur la rentrée et le recouvrement de l'impôt; et il se forme dès-lors des arriérés, ou non-valeurs, dont le recouvrement forcé cause beaucoup de frais qui ne profitent point à l'État, et qui ajoutent à l'impuissance des contribuables de payer de futurs impôts. C'est ce qui arrive pareillement dans la généralité lorsque les contributions directes sont outrées, et non établies d'après le revenu net, ou que du moins ce revenu est insuffisant pour y faire face.

Note. Lorsqu'en 1790 on introduisit en France une contribution foncière disproportionnée, les villages ne désemplirent point de garnisaires. Beaucoup de propriétaires abandonnèrent leurs biens-fonds parce que les impôts en absorbèrent tout le bénéfice. L'essaim des garnisaires épuisa peu à peu toutes les provinces à tel point qu'en définitive on ne put plus rien percevoir dans beaucoup de ces provinces. — Il n'est pas d'indice plus sûr d'une assiette vicieuse des impôts que les non-valeurs et les exécutions ou voies exécutoires. Partout où pour la vérification et le recouvrement des arriérés ou non-valeurs il existe deux jusqu'à trois commissaires et même plus, on peut être sûr que la faute du désordre en est au système financier, et non aux contribuables.

§. 1200.

Mais pour les contribuables riches la perception directe possède toutes les propriétés qu'il soit possible de désirer; parce que 1° on peut facilement y pourvoir à ce que les contributions rentrent exactement au temps préfix, et sans déchèt, en les précisant de telle sorte, que chaque contribuable soit en état de les acquitter avec facilité, et que les termes de payement soient assez distans les uns des autres pour qu'on n'acquitte pas de trop grandes sommes à la fois, et qu'en outre ils soient fixés à des époques où les contribuables sont le plus sûrement pourvus d'argent; 2° parce qu'un percepteur peut toucher des sommes considérables de la part de beaucoup de contribuables, ceux-ci étant obligés de lui apporter eux-mêmes au temps préfix leurs contributions, que de plus les frais pour la confection et la tenue des cadastres et rôles des tailles ne sont pas très-grands, pour peu qu'on n'exige pas à cet égard une uniformité et exactitude outrées et hors de saison, et que ces frais aient une fois été réglés convenablement. Enfin 3° parce que la liberté du contribuable n'est nullement circonscrite. Ni sa personne, ni sa profession ne peuvent être lésées par le percepteur, vu que chaque contribuable sait au juste combien il est tenu de payer, et que tout y est réglé de manière que celui-ci n'a aucune affaire à démêler avec le percepteur, si ce n'est de lui payer au temps préfix, sur quittance, sa quote-part d'impôts.

§. 1201.

La contribution la plus facile à prélever sera l'impôt sur le revenu net. Le percepteur est en possession de rôles des tailles où se trouvent inscrits tous ceux qui ont à lui payer quelque chose, et moyennant lesquels il sait au juste 1° qui est tenu de payer, 2° combien le contribuable perçoit a) en rente foncière, b) en rente de capitaux, c) en rente industrielle, 3) la quotité qu'il a à payer au total, et sur

chaque rente individuelle; 4° combien il a à payer à chaque terme échu d'impôt. Tout contribuable est possesseur d'un livret entièrement concordant avec ce rôle des tailles — livret qui l'informe de ce qu'il doit payer, et dans lequel on lui quittance les sommes payées.

§. 1202.

Veut-on par cet impôt ne prélever qu'une partie de la somme et non la somme entière, et se restreindre à une modique quote du revenu net, la répartition entre les individus ne causera ni frais considérables, ni grandes difficultés, pourvu seulement que les méthodes indiquées dans la section qui traite de la juste répartition des impôts soient une fois mises en activité.

§. 1203.

L'impôt direct sur les consommations est pareillement prélevé directement, et c'est par cela même qu'il se recommande. Il faut donc régler un tarif indiquant, et les objets de consommation qui doivent être assujétis à un impôt direct, et leurs taux d'imposition fondés sur la base énoncée ci-dessus (§. 1122). Dès-lors la commune, par ses députés, fait présenter annuellement à quiconque peut se trouver dans le cas d'user des articles indiqués dans le tarif un formulaire portant injonction de déclarer ce et combien on possède et consomme de ces objets sujets à la taille. Le député aperçoit-il dans ces aveux des lacunes ou des inexactitudes, il en avertit l'avouant, et l'engage à les rectifier ou à transcrire sa remarque à côté de la déclaration. Comme il ne faut assujétir à l'impôt direct sur les consommations que les objets qui sautent aux yeux et qui sont consommés de manière qu'ils puissent journellement être observés, il ne se passera que peu d'inexactitudes qui ne soient sur le champ découvertes. Les aveux consommés, on en confectionne un relevé indiquant le nom de chaque

contribuable avec tout ce qu'il a déclaré posséder en fait d'objets d'imposition. Ce relevé est publiquement affiché et parfois imprimé dans les grandes capitales, afin que toutes les réticences ou fausses déclarations préjudiciables au trésor puissent être dénoncées et punies, sauf à recompenser le dénonciateur. Les rôles de perception et livres de quittance sont conformes à ceux dont on se sert dans l'impôt sur le revenu (§. 1202), et la taille en question peut être prélevée par le même percepteur.

§. 1204.

Les impôts qui sont réglés d'après la fortune, ou prélevés sur les successions, gratifications pour actes judiciaires etc., se laissent pareillement prélever avec facilité, et sous ce rapport n'offrent aucune difficulté. Leur appréciation d'après leurs autres propriétés a été traitée ailleurs (§. 689 et suiv.).

§. 1205.

Responsabilité des percepteurs.

Pour opérer l'exacte rentrée des impôts directs il importe d'en rendre responsables les percepteurs. Ceux-ci doivent presser le recouvrement de toutes les quotes d'impôts échues d'après la loi à de certains termes, et pour cet effet, être investis de tous les moyens exécutoires nécessaires pour prélever sur les contribuables les impôts auxquels ces percepteurs ont été préposés. Toute somme d'impôts qu'un percepteur est tenu de prélever doit être considérée par le Gouvernement comme une lettre de change tirée sur lui, qu'il a acceptée, et qu'il est tenu de payer suivant toute la rigueur du droit de change. En revanche, le Gouvernement doit investir le percepteur d'un droit égal envers tout contribuable tenu de payer ses impôts à ce receveur. — Lorsque de cette façon la perception a été opérée rigoureusement et ponctuellement, on s'habituera bientôt à l'exact payement des impôts, et il sera rarement né-

cessaire d'employer les moyens rigoureux d'exécution, surtout (ce qui est toujours l'essentiel) lorsque les impôts sont établis de manière qu'il reste au contribuable des moyens suffisans de les acquitter.

§. 1206.

Arriérés.

Mais quelque supérieure que soit l'organisation du mode de perception, et quelque soit l'exactitude avec laquelle s'opère la rentrée des impôts, les arriérés ne pourront cependant jamais être évités. Cette rigueur du recouvrement, qui ne doit frapper que sur la négligence et la mauvaise volonté, serait déplacée et cruelle, si on la faisait valoir contre les contribuables dénués des moyens de payement. Voilà pourquoi des arriérés ou non-valeurs inexigibles doivent, après un examen préalable, être abandonnés et annulés. C'est aux lois à décider quels motifs sont suffisans pour ordonner cette annulation. Quant à la forme de cette annulation, elle doit être courte et décisive.

Note. Je connais un pays où se trouvent établies cinq commissions chargées de la vérification et du recouvrement des arriérés qui datent de trois règnes consécutifs. Sous chaque règne il se forma des arrérages de plusieurs millions et des commissions nommées pour leur recouvrement, leur vérification et suppression. Ces commissions coûtent déjà plusieurs cent milliers d'écus, et n'ont pas encore versé dans les caisses de la Couronne le dixième de ce qu'elles coûtent. Partout où il se forme un grand nombre d'arrérages, et des arrérages considérables, on peut être sûr que le système d'imposition en vigueur est vicieux; il faut donc dès-lors s'attacher à l'améliorer et non pas persister à mettre à exécution l'ancien système.

§. 1207.

Mais sous un bon régime d'imposition il est facile de mettre à exécution la règle qui prescrit de ne tolérer absolument aucune accumulation d'arrérages, de soumettre à

l'examen chaque arriéré dès sa naissance, et de le supprimer de suite si on le trouve inexigible. Mais pour couvrir les arriérés inévitables, il faut ou bien dès l'origine régulariser la première assiette de l'impôt de façon que les arrérages probables et infaillibles y soient portés en ligne de compte suivant de certains pour cent, et que par conséquent la somme que l'on a l'intention de prélever rentre malgré quelques non-valeurs, ou bien, il faut répartir le déficit sur la commune, sur le canton, sur la province et le prélever sur les régnicoles solvables moyennant des sols ou des centimes additionnels. La première méthode semble mériter la préférence, parce qu'elle produit moins d'indisposition et de mécontentement. Car pour les contribuables il est toujours beaucoup plus agréable de savoir au juste combien ils ont à payer que de ne jamais savoir combien de sols ou de centimes additionnels tomberont encore à leur charge.

§. 1208.

2° Perception indirecte.

La perception indirecte passe ordinairement pour être plus coûteuse que la directe, et en effet elle l'est dans beaucoup de cas, sans l'être dans la généralité. Les lieux de perception de l'impôt indirect peuvent-ils être réduits à un très-petit nombre, par exemple en fait de droits ou de péages dans un royaume qui n'a que peu d'issus, et dont les frontières sont closes naturellement, ou dans une grande capitale, où les articles de consommation pour plus de cent mille habitans passent par peu de portes, ou lorsque les objets assujétis à l'impôt sont pris d'une seule main, ou d'un petit nombre de mains, ou qu'ils doivent passer infailliblement par un endroit; dès-lors la perception d'un pareil impôt indirect est souvent beaucoup moins dispendieuse que la perception directe, comptât-on même, ainsi qu'on doit le faire, au nombre des frais de cette dernière, ceux qu'exigent les préparatifs nécessaires pour la régler d'une manière par-

faite, tels que la confection d'un cadastre, les évaluations, le relevé continu des changemens, le renouvellement annuel des rôles des tailles etc. L'imposition indirecte ne devient coûteuse et ne doit être absolument réprouvée que là où elle ne rapporte que de modiques sommes.

§. 1209.

Ses différentes espèces.

Les principaux modes de perception indirecte sont ceux qui s'exécutent

1° par l'accise,
2° par le péage,
3° par le timbre,
4° par le monopole de l'État.

§. 1210.

1° Accise. En quoi elle consiste.

Le régime de l'accise consiste à prélever un impôt déterminé sur certains articles au moment où ils passent à la consommation. Ce régime, dans sa plus grande extension, s'adapte principalement aux grandes villes riches de population, et environnées de hautes et d'épaisses murailles, de manière que tout doit passer par les portes de la ville. On place dès-lors des commis de porte ou visiteurs. Quiconque entre par une porte est tenu de déclarer s'il est porteur de marchandises sujettes à l'accise. Pour preuve de l'exactitude de sa déclaration, il est tenu de soumettre à la visite ses ballots ainsi que sa personne. L'accise est payée au receveur ou commis de porte pour tous les articles de peu de valeur. Mais sont-ce des objets de prix, on les transporte sous escorte au bureau d'accise, et on les y fait payer les droits. Pour contrôler les commis de porte, on place souvent, lorsque la ville a des fauxbourgs, un second contrôleur et visiteur aux portes de l'intérieur de la ville. Celui-ci s'enquiert une seconde fois de la concordance du billet d'accise avec l'état des choses, et garde par-devers soi

ces billets délivrés aux portes de l'extérieur de la ville, on les inscrit dans son livre. La ville n'a-t-elle qu'une porte, un contrôleur doit y être placé. Cette espèce d'accise s'appelle par cela même l'accise des portes, et c'est d'elle dont nous voulons nous occuper en premier lieu.

§. 1211.

Inconvéniens et préjudices de ce mode de perception.

Il est évident que ce mode de perception est très-onéreux pour le public. De tout temps il a été une tache qu'on n'a cessé de reprocher à l'accise, ainsi que nous l'avons déjà fait observer plus haut §. 1113. Car tous les chariots, toutes les charrettes, tous les paquets, toutes les personnes qui entrent dans la ville doivent être visités, soient qu'ils aient, ou non, des marchandises soumises à l'accise. La perception pèse par conséquent non-seulement sur ceux qui ont des droits à payer, mais aussi sur ceux qui ne sont porteurs d'aucun article sujet à l'accise. Chacun doit donc être traité comme suspect de fraude. Les voyageurs sont tenus d'ouvrir leurs coffres et malles, de faire visiter leurs voitures, et de se laisser fouiller les poches. Toutes les marchandises qui entrent en gros, et pour le compte des négocians, doivent être transportées à la Douane, y être ouvertes et visitées. Tout négociant doit tenir un commissionnaire en propre qui expédie ces affaires de Douane, et d'autres particuliers lorsqu'ils reçoivent des marchandises, perdent des demi-journées et des journées entières au bureau d'accise, et sont, en acquittant les droits, molestés de mille et mille manières. Aucune méthode de percevoir les impôts n'est aussi contraire à la 3me règle du §. 1197 que l'accise des portes.

§. 1212.

Veut-on régulariser la perception libéralement et laisser passer sans visite les personnes, voitures etc., on perd trop

sur la recette. Car pour qu'elle soit productive, l'accise doit s'étendre à beaucoup d'objets et même à des articles de pure bagatelle. Or ceci est impossible sans visite rigoureuse. — Veut-elle se restreindre à un petit nombre d'objets, elle doit prélever de hauts tarifs. Mais par là la contrebande est encouragée et dès-lors l'accise perd une grande partie de l'impôt. D'ailleurs cela n'adoucirait point le sort des personnes qui entrent dans la ville, car il faudrait pourtant visiter tout comme si tout était frappé de droits, vu que parmi les articles non-imposés il peut se trouver cachés des articles sujets à l'impôt. — Par l'accise on moleste spécialement les habitans du plat-pays qui apportent des denrées au marché. Comme ces habitans se rendent en masse au marché pour vendre tout dans une matinée, ils encombrent par centaines dès le grand matin les portes de la ville avec leurs petites provisions, et chacun est souvent obligé d'attendre des heures entières avant de pouvoir acquitter l'accise pour son peu de produits. Il n'est donc pas surprenant que l'accise soit détestée et maudite par tous ceux qui ressentent les désagrémens de son régime, et que ces désagrémens suffisent pour susciter une propension générale à frauder l'accise.

§. 1213.

Examine-t-on cette espèce d'accise sous le rapport des frais de perception, on sera forcé de reconnaître que ces frais ne se présentent comme proportionnés que comparativement aux sommes prélevées par voie d'accise dans les grandes villes. Dès qu'on étend l'accise à de petites villes, ses frais de perception absorbent la majeure partie de la recette. C'est là la raison pour laquelle on n'a nulle part hasardé d'adapter pareillement l'accise au plat-pays, et que l'on a jugé nécessaire d'en affranchir la campagne ainsi que les petites villes, du moins par rapport aux denrées que l'on n'achète pas dans les grandes villes, et de

les imposer suivant une méthode différente. Cette inégalité, jointe à la circonstance que l'accise se règle non pas sur le revenu, mais uniquement sur la facilité avec laquelle elle astreint un objet à l'imposition, est ce qui fait de l'accise des portes et Douanes, pareillement sous le rapport de sa répartition, un fort mauvais impôt.

§. 1214.

Elle se présente dans un jour encore plus défavorable, 1° lorsqu'on prend en considération les frais qu'elle cause aux contribuables et qui ne profitent pas à l'État. Car les Employés subalternes de l'accise sont presque partout rétribués si mesquinement, qu'ils peuvent à peine vivre de leur traitement, et que par cela même ils doivent être choisis dans les plus basses classes du peuple. Dès-lors ils abusent de leur autorité en tourmentant les contribuables de toutes les manières, jusqu'à ce que ceux-ci se soumettent à faire des cadeaux. Ces cadeaux engagent les Employés à toutes sortes d'indulgence et de connivence possibles, et à frustrer ainsi l'État d'une grande partie de sa recette. Les paysans qui apportent des denrées au marché, en se présentant aux portes de la ville, sont régulièrement tenus de faire une petite offrande au receveur ou visiteur. Chaque voyageur qui entre dans la ville doit leur presser dans la main une gratification, pour ne pas être fouillé depuis les pieds jusqu'à la tête, ou même pour importer exempts de tailles ses effets et marchandises. Les Employés de la Douane, les inspecteurs municipaux etc. mettent les négocians à contribution. Quiconque ne veut pas voir journellement soumises à la visite ses caves et boutiques, ni s'exposer à mille chicanes au bureau d'accise doit prendre ces personnes à sa solde. Donc, si l'on calcule ce que coûte à la nation ce mode de perception, on

verra que cela l'emporte de beaucoup sur ce que le Gouvernement paye pour ce régime. — Et que ne coûtent pas aux contribuables la perte de temps, les heures qu'ils passent à attendre aux portes de la ville, au bureau de la Douane!

2° Lorsqu'on prend en considération la pernicieuse influence que l'accise des villes exerce sur la moralité. Car comme tout le monde se ressent des désagrémens de l'accise des portes, il se forme et s'établit une indisposition générale contre ce mode de perception et contre tous les Employés de l'accise. On regarde l'accise comme une institution hostile à toute liberté individuelle, et chacun se voyant traité par ce régime comme un contrebandier, le peuple s'habitue bientôt à considérer l'accise comme une institution anti-nationale, envers laquelle il est permis d'user de tous les moyens propres à se garantir des suites de ses actes de violence et de sa chicane. Le peuple se trouve donc en état de guerre ouverte avec l'accise, et s'attache à la frauder de toutes les manières. De pareils procédés sont même jugés avec indulgence par les personnes moralement pensantes, très-loués et approuvés par le vulgaire, et deviennent de plus pour la multitude un sujet de plaisanterie et d'admiration, selon qu'ils ont été exécutés avec plus ou moins d'artifice et de dextérité. De là vient que partout où subsiste ce genre d'impôts les fraudes d'accise acquièrent un haut degré d'extension, et comme elles ne trouvent aucun contre-poids dans l'opinion publique, tous les moyens auxquels l'État a recours pour les empêcher restent impuissans. Cette propension générale à la fraude emportant un principe souverainement immoral, qui s'étend d'autant plus à d'autres objets, et pénètre dans d'autant plus de relations de la ville qu'il se renforce et se propage dans toutes les classes, aucun homme d'État intelligent ne saurait

contempler avec indifférence une institution publique qui généralise à ce point une façon de penser aussi immorale. Il doit principalement frémir de voir le Gouvernement en état de guerre ouverte avec ses propres Sujets, de remarquer la satisfaction se manifester généralement lorsque le pouvoir a été dupé par la ruse et la finesse des contrebandiers, et la douleur se révéler lorsque le contrevenant, surpris sur le fait, est puni.

§. 1215.

Propositions tendantes à améliorer l'accise.

Mais la question est de savoir, si l'on ne pourrait pas purger l'accise de ces imperfections qui la réprouvent et la condamnent, et lui donner un régime qui en fit un bon et convenable mode de perception. Ceci semble décidément être possible lorsqu'on règle et établit les impôts assis sur les consommations suivant les principes que nous avons développés ci-dessus (§. 683, 1102 et suivans).

Par là

1° la perception est restreinte à un petit nombre d'articles.

2° Ces articles se présentent tous en grandes masses et dans des endroits où le Gouvernement peut facilement les observer et contrôler.

3° L'accise est par là en grande partie payée par forme d'avance par un petit nombre de personnes, et fût-elle même acquittée par beaucoup de contribuables, ceux-ci doivent pourtant tous se présenter dans des endroits où ils ne peuvent pas facilement se soustraire à l'impôt.

4° Par cette raison même l'État n'a affaire qu'avec des personnes qui vivent dans l'aisance, qui non-seulement ont sans cesse les moyens d'acquitter les impôts, mais appartiennent aussi à la classe de citoyens, aux yeux

desquels il passe pour honteux et déshonorant de s'occuper de fraude. Avec l'attention convenable on peut donc facilement empêcher la fraude sans tomber à charge à ceux qui ne trafiquent point avec des marchandises sujettes à l'accise.

5° L'industrie et le commerce demeurent libres, et si quelques professions se trouvent gênées par le régime en question, cela n'a lieu que d'après une règle qui n'entraîne aucune dépendance de l'arbitraire des Officiers d'accise — règle dont en outre les fabricans et négocians apprennent de bonne heure à s'en faciliter l'observation.

6° La perception peut se faire par un petit nombre de personnes, et l'inspection ou la surveillance n'a pareillement besoin que d'un personnel exigu, parce qu'il n'y a que peu d'endroits à surveiller. Quant à la liberté individuelle, elle reste intacte.

§. 1216.

Dans chaque pays on peut choisir pour objets de l'accise des articles fort divers, suivant la différence de bien-être, d'usages et de moeurs etc. Seulement il importe d'avoir soin que ces objets s'adaptent aux principes indiqués ci-dessus (§. 1197 2, 3). Les articles qui généralement parlant se prêtent le mieux à l'accise ont déjà été indiqués. Ici nous n'en citerons que quelques exemples pour mieux comprendre ce mode de perception. De ce nombre sont: 1° toute espèce de farine ou d'articles apprêtés dans les moulins, 2° le sel, 3° les bêtes de boucherie, 4° les boissons préparées dans les fabriques pour être vendues, 5° le tabac, 6° le cuir, 7° l'empoi, le savon, les chandelles etc. Les impôts sur tous ces articles peuvent être versés à un seul bureau d'accise, et un couple de Douaniers suffira pour contrôler par des révisions et visites un district assez étendu. Par là personne autre que les

fabricans se trouve incommodé, et même cette gène des fabricans peut être allégée de beaucoup quand les formes de la perception et du contrôle sont simples, et que les fabricans ne les font pas valoir pour frauder.

Notes.

Impôt sur le moulage.

1° Il importe que tous les moulins soient inscrits sur le cadastre et que le contrôleur des tailles les connaisse exactement. Celui-ci doit savoir au juste combien il est possible de moudre dans chaque moulin, à combien peut s'y monter spécialement chaque monture, et combien il s'y mout habituellement. Tout ce qui est apporté au moulin doit être préalablement pesé, et il faut ensuite en acquitter l'impôt. Le meunier ne peut accepter le blé etc. que sur le vu du billet ou de la quittance de la taille, et seulement en sacs ou en caisses sur lesquels se trouvent désignés au juste la qualité et le poids. Il est obligé de tenir un regître et d'y inscrire chaque jour ce qui s'apporte au moulin, l'espèce de préparation que les articles doivent y subir, en particulier, s'ils doivent être moulus, égrugés, ou pilés, pour en faire de l'huile. Les inspecteurs de moulins, en possession de les visiter à chaque heure, examinent et comparent avec les regîtres du meunier les provisions déposées au moulin et s'assurent de l'acquit de l'impôt. Comme la responsabilité du meunier est très-grande, et qu'une récidive de contravention de sa part entraîne même la perte de sa profession, il n'est pas à croire qu'il consentira à conniver avec les chalands, dont le penchant à la fraude ne sera jamais très-puissant du moment que l'impôt sur le moulage ou la mouture n'est pas trop élevé. Lorsque les tarifs pour le moulage et la mouture imparfaite (égruger) de l'orge sont les plus bas (à peu près ½ gros, ou 6 fenins [sols] par quintal), que ceux pour le moulage et la mouture imparfaite du seigle sont un peu plus hauts (1 ou 2 gros par quintal), et qu'enfin ceux pour le moulage et la mouture imparfaite du froment sont les plus hauts (4 ou 6 gros par quintal), aucune fraude ou contrebande ne pourra y avoir lieu. Il paraît être le plus expédient de ne tenir compte dans l'impôt sur le moulage d'aucune autre différence, si ce n'est de celle qui résulte des grains mêmes, et de n'avoir aucun égard à la destination

ultérieure du produit moulu. Veut-on prélever encore quelque chose sur ce qui en a été fabriqué, par exemple, sur la bierre, l'eau de vie, le vinaigre, l'empoi etc., ce prélèvement peut convenablement se faire lors de la fabrication. Les inspecteurs de moulins, en s'y présentant à l'improviste, ou même les inspecteurs suprêmes, en y faisant de temps à autre des visites inattendues, préviendront suffisamment la fraude et la malversation, lesquelles d'ailleurs, lorsqu'elles s'exercent en grand, se laissent apercevoir à la quantité du produit moulu, attendu que le contrôleur des tailles connaît celle qu'habituellement le moulin met en oeuvre par mois, et qu'il est facile de doubler la rigueur du contrôle lorsqu'il se présente de justes motifs de suspicion. — Comme dans une telle imposition tous les articles envoyés aux moulins payeraient en réalité la taxe, et que l'on peut évaluer à 6 quintaux par tête le montant des grains qui y sont préparés et apprêtés (tel qu'orge, seigle, froment, grains qui servent à la fabrication de l'huile), un pareil impôt sur une population de 10 millions, rapporterait à raison d'un moyen terme de 2 gros par quintal, $4\frac{1}{2}$ millions d'écus. On en viendrait même fort tôt à imposer chaque moulin à une somme fixe, ou bien à amodier au meunier l'impôt sur le moulage, à charge par lui de tenir ses livres de mouture avec la même exactitude que précédemment.

Gabelle ou impôt sur le sel.

2° Lorsqu'on n'impose que modérément le sel, l'impôt pourra en être acquitté le mieux par les fabricans. Rien de plus facile que de contrôler la quantité de sel qui se fabrique dans les salines. La quantité confectionnée peut être notée sur le rôle des tailles au compte du fabricant, auquel on pourrait accorder crédit pour un certain temps (pendant lequel il est probable qu'il débite cette quantité), et à l'expiration duquel la dette devra être acquittée. De la sorte le commerce de sel reste libre, et le produit obtient dans chaque endroit son prix naturel. L'idée de créer artificiellement dans tout le pays un prix uniforme du sel doit être abandonnée, vu qu'elle répugne à la nature des choses, et qu'on ne saurait prétendre que les personnes domiciliées dans les environs de la saline dussent aider les personnes domiciliées plus loin à payer leur sel. — Nous verrons plus bas, comment il faut imposer le sel étranger. — En Prusse

on ne retirera peut-être pas du commerce de sel une somme aussi considérable que le Gouvernement se l'est proposé dans le projet de budjet pour l'exercice de 1820 et suivant, savoir 3,800,000 écus, attendu que le tarif de l'impôt sur le sel, proposé dans ce budjet, s'élève à peine au tiers de celui qui a été en vigueur jusqu'ici. Mais comme l'effet d'un pareil rabbaissement du prix du sel sera 1° de faire cesser tout-à-fait la contrebande, 2° d'augmenter la consommation du sel, vu qu'on en emploîra davantage dans les fabriques et dans la culture des bestiaux, un impôt aussi modéré rapportera aisément bien au delà du calcul, eu égard à la proportion de la réduction de l'impôt. Une consommation de 200 millions de livres de sel, imposé à *deux* fenins (ou déniers) la livre, produirait une recette de 2½ millions d'écus, tandis qu'au temps, où la livre était imposée à *huit* fenins, cette recette n'était pourtant estimée qu'à 3,800,000 écus. Le tarif de l'impôt sur le sel doit être réglé et établi de manière qu'il ne hausse pas le prix de cet article au point qu'on trouve son intérêt à faire métier de l'importation frauduleuse du sel étranger. Et si de plus il se confirme ce qu'un chimiste anglais nommé Parkes doit avoir découvert*), savoir: que le sel de cuisine employé en quantités convenables dans la culture des jardins, possède la propriété, 1° de favoriser la salubrité et la croissance des productions végétales, 2° de garantir des insectes les arbres fruitiers et les plantes succulantes, 3° d'être un excellent moyen d'extirper les insectes dans les jardins; la politique exigerait de ne point entraver par de hauts droits la consommation du sel. Un pareil emploi de cet article en augmenterait extraordinairement la production, et la consommation du sel, s'il était à bien bon marché, s'étendrait au point qu'un dénier d'impôt sur le sel rapporterait bien davantage que ne rapporte à l'heure qu'il est un gros d'impôt sur cet article, sans compter ce que la production d'autres objets, augmentée par un tel emploi du sel, verserait dans les caisses publiques.

Impôt sur les bêtes de boucherie.

3° Un impôt sur les bêtes de boucherie se laisse pareillement prélever avec facilité, lorsqu'on astreint les bouchers

---

*) **Consulter: „Transactions of Caledonian Horticultural Society".**

à ne tuer pour leur compte, ou pour celui d'autrui, aucun animal sans un permis délivré en retour du payement de la taille. Les bêtes tuées de boucherie peuvent être aisément contrôlées au marché et dans les boucheries; et dans les villes et villages, il est facile de tenir des listes servant à contrôler les bêtes tuées. Pour peu qu'il existe quelques exemples d'une surveillance exacte et active, un boucher ne hasardera pas, sans un permis, de tuer à domicile.

Impôt sur les boissons.

4° Les boissons, notamment la bierre, le vin, l'hydromel, l'eau de vie, etc. forment dans presque tous les pays un objet de l'impôt sur les consommations, et elles y sont très-propres par plus d'un motif, principalement par la raison que l'on peut inventer une multitude de diverses méthodes très-convenables pour en prélever exactement l'impôt. Les Anglais ont divisé l'impôt sur la bierre en impôt sur le malt, sur le houblon, et sur la bierre proprement dite. Mais il paraît être préférable de percevoir sur la bierre l'impôt intégral en question, parce que cet impôt devient plus compliqué par cette division, et qu'en outre le malt et le houblon ont encore un long chemin à faire avant de parvenir à la consommation. Il existe du reste deux modes de perception de l'impôt sur la bierre. Suivant la première le fabricant de bierre présente pour chaque brassin une déclaration, portant sur le nombre de tonneaux qu'il compte brasser, sur le degré de force du brassin, ou sur la quantité de malt et de houblon qu'il veut y employer. L'impôt est dès-lors fixé pour tout le brassin suivant la valeur du malt et du houblon qui y sont employés, et la somme en est répartie sur chaque tonneau d'après le nombre de tonneaux que l'on brasse avec ces productions. Mais cette méthode est très-oppressive pour le brasseur, et le contrôle en est dispendieux. Voilà pourquoi on préfère la seconde, qui consiste à calculer le nombre de brassins qu'il est possible d'exécuter dans un certain temps, et à fixer pour chaque brassin un impôt déterminé suivant le nombre de cubes que contient la cuve. Cette méthode n'exige aucun contrôle, si ce n'est de veiller à ce que le brassage cesse à l'expiration du terme déclaré. Comme chaque brasserie a sa mesure qui lui est propre, que ses cuves, chaudières et ustensiles doivent être conformes à cette mesure, que, de plus, on sait en combien de temps

un brassin peut être terminé, le mode proposé de perception de l'impôt se laisse facilement exécuter, et l'autorité financière est sûre de n'être pas trompée, pour peu seulement que les tarifs de l'impôt soient modérés.

C'est de la même manière que l'on prélève le plus commodément l'impôt sur l'eau de vie.

Tout distillateur déclare 1° la grandeur de son alambic ou de sa vessie distillatoire, 2° combien de temps il se propose de distiller, un mois, six mois, un an etc. Le bureau des tailles fixe d'après des moyens termes, confirmés par l'expérience, le nombre de distillations qui peuvent être faites dans cet espace de temps. Ce qui est distillé au delà de ce nombre profite à l'industrie, jusqu'à ce qu'elle devienne si générale et universelle qu'elle autorise à adopter comme règle générale un nombre supérieur de distillations qui peuvent être faites dans le temps convenu. Pour chaque distillation on compte un nombre déterminé de quarts d'eau de vie, et l'on fixe l'impôt pour chaque centaine de quarts. Dans ce mode de perception le contrôle consiste uniquement à examiner si les alambics et les réservoirs sont conformes à la déclaration. Il est pareillement aisé d'accorder crédit aux distillateurs quant à l'acquit de l'impôt. Car il peut y avoir des temps où il est de l'intérêt du distillateur, de laisser pendant des années entières son eau de vie en dépôt. Si dès-lors il devait payer l'impôt à l'avance, cela pèserait extraordinairement sur sa profession, et, sous de certaines circonstances, la ruinerait même.

Le mode de perception dont il s'agit a pour le fabricant le moins d'inconvéniens; il ne gêne nullement sa profession, coûte peu, et est facilement praticable lorsqu'on ne prélève qu'un modique tarif d'impôt, par exemple pas au delà de 15 p. c. de la matière brute. — La méthode qui consiste à prélever l'impôt sur la trempe, ou le malt trempé, est plus compliquée et plus difficile, vu que le jour et l'heure du commencement, de la durée et de la fin de la distillation doivent être exactement fixés et rigoureusement observés. Il peut s'y présenter des circonstances qui rendent punissable le distillateur sans qu'il y ait de sa faute, des circonstances, où il est obligé de suspendre la distillation, et où il ne peut être prêt au temps préfix; toutes choses qui sont autant de motifs et de sujets de vexation et de tracasseries. Le résultat en est ordinairement que le distillateur s'entend avec le réviseur ou le contrôleur, et que l'un et l'autre frustrent

l'État d'une grande partie de l'impôt, surtout quand les tarifs sont hauts. Quiconque ne le fait pas, s'expose à des chicanes perpétuelles de la part des Officiers du bureau des tailles. Relativement à ces divers objets, on a essayé tant de diverses méthodes de prélèvement, et imaginé tant de mesures pour prévenir la fraude, que lorsqu'on connaît tout ce que l'expérience a enseigné à cet égard, il ne sera pas difficile de trouver des moyens qui puissent s'adapter aux temps et aux circonstances particulières à certaines institutions.

On procure aux fabricans de grandes facilités en leur accordant un crédit pour leurs impôts contrôlés, et en ne les astreignant à l'acquit de l'impôt déjà fixé que lorsqu'ils vendent leurs produits aux détailleurs ou consommateurs. Pour cet effet on ordonne habituellement que le produit de la fabrication soit déclaré, et que le nombre de tonneaux soit placé sous le contrôle d'un Douanier, qui inscrit le nombre de tonneaux, et veille à ce qu'aucun tonneau ne soit vendu ou tiré de la cave sans avoir acquitté l'impôt. Les réservoirs sont dès-lors numerotés ainsi que cela se pratique en Angleterre, et l'on y marque le degré de force de la boisson qui s'y trouve contenue. Sur tout cela on dresse avec le Douanier une liste correspondante, et l'on tient un compte en forme sur l'arrivage et l'expédition des provisions.

Ce contrôle des provisions, sans doute ne doit pas être vu avec plaisir par les fabricans. Mais pour peu que ce contrôle soit réglé de manière que le procédé qui doit y être observé soit prescrit avec précision par la loi, il n'expose nullement à l'arbitraire des Employés du bureau des tailles le fabricant qui ne tend pas à frauder. Entr'eux il n'existe qu'une tenue de livres en partie double, et le fabricant peut même retirer d'un pareil contrôle maint avantage, parce qu'il le contraint à tenir ses comptes dans le plus grand ordre. Mais la chose est beaucoup plus facile lorsque le crédit pour chaque distillation est fixé à un temps déterminé, et qu'il n'est prolongé que dans les cas extraordinaires pour de grandes provisions. Dans le premier cas, un contrôle des provisions n'est pas nécessaire, et il suffit simplement de veiller à ce que les termes de payement rentrent avec exactitude. Là où ils ne rentrent pas, là cesse le crédit.

Impôt sur le tabac, le cuir, l'empoi, le savon, les chandelles etc.

5° Le tabac, le cuir, l'empoi, le savon, les chandelles etc. peuvent pareillement être contrôlés avec facilité, et la taille peut en être aisément acquittée, ce qui serait trop long de développer ici. Toutes les fabriques de ce genre doivent être mises sous surveillance financière, sauf à leur procurer à cet égard toutes les facilités possibles, et à veiller à ce qu'elles n'en abusent pas. Le moindre abus découvert doit, indépendamment de la peine légale, entraîner pour le contrevenant un contrôle plus rigoureux et de plus grandes restrictions. — Pour peu que l'on s'en tienne pareillement ici à des tarifs modérés d'imposition, et que l'on sache choisir des Employés probes et intelligens, on parviendra bientôt à procurer à ce genre d'impôts une marche sûre et facile. Au surplus, il n'est pas précisément nécessaire de faire de tous les articles ci-dessus dénommés des objets d'impôts, ni de s'y restreindre lorsque la recette qu'ils produisent n'est pas suffisante, ou qu'il se présente des objets plus aptes à l'imposition. Seulement il importe de ne pas oublier les règles fondamentales suivantes, savoir: 1° que tous ces impôts sur les consommations ne sont destinés qu'à suppléer aux impôts sur le revenu, 2° que dans leur choix il faut toujours avoir égard au revenu des classes dont ils forment des articles de consommation, 3° que partout où ils peuvent entraver le débit extérieur, il faut accorder des bonifications et 4° qu'une grande diversité de ces articles n'est bonne que là où a) elle sert à faire éviter les hauts tarifs, b) et à opérér une plus juste répartition par l'imposition de plusieurs objets que consomment des classes différentes.

§. 1217.

Comme l'accise n'a affaire qu'avec les nationaux, que par la renonciation à celle des portes elle est restreinte à un petit nombre d'articles, et que l'impôt mis sur ces articles n'est prélevé que sur un petit nombre de classes, savoir sur celles qui sont les plus à leur aise, et les plus probes, et dont l'intérêt exige qu'elles s'acquierent la confiance du Gouvernement, attendu qu'elles ont perpétuellement affaire avec lui, la fraude, sous un pareil régime de l'accise, jamais ne pourra s'étendre fort loin.

Note. C'est principalement pour les communes des grandes villes que l'accise se présente toujours encore comme le meilleur moyen de rassembler la plus grande partie de l'impôt communal. Car aux avantages d'une cité, qui doivent être créés et entretenus par la commune municipale, participent à un certain degré tous ceux qui sont domiciliés dans la ville, qui y résident comme étrangers, qui la traversent comme voyageurs. Il est donc juste que toutes ces personnes supportent proportionnément les charges communales. Que l'on rassemble par voie directe tous les impôts communaux, et qu'on les règle suivant le revenu, une multitude de citadins et d'autres, qui jouissent des avantages de la commune, demeureront exempts de cet impôt, et toute la charge en sera concentrée sur un petit nombre de classes. Au contraire l'impôt indirect se répartit entre tous les consommateurs, et astreint à y concourir ceux-là même qui autrement en seraient restés dispensés, tels que les Ecclésiastiques, la force armée, les fonctionnaires privilégiés etc. Même les mendians y contribuent, ainsi que les étrangers, les voyageurs, les voituriers, et le plat-pays lorsqu'il achète en ville beaucoup d'articles de consommation. — Le plat-pays est pareillement astreint avec juste raison à concourir à la composition de cette partie de l'impôt communal laquelle est rassemblée au profit des pauvres. Car parmi les pauvres qui se rassemblent dans les villes, ceux qui appartiennent en réalité à la ville forment partout le petit nombre; ils ne s'accumulent dans la ville que parce qu'ils y trouvent plus d'occasion de se loger, et une plus grande masse de peuple à laquelle ils peuvent demander la charité. Voilà pourquoi l'entretien des pauvres des grandes villes est une charge qui concerne non-seulement ces villes, mais aussi tout le pays, ou du moins tout le canton, ou toute la province. Mais comme cette règle ne s'observe que dans fort peu de pays, et que l'on exige partout que chaque endroit se charge de l'entretien de ses propres pauvres, beaucoup de villes seraient exposées à tomber dans l'indigence par leurs contributions à l'entretien des pauvres, s'il ne leur était pas permis de rejeter par le moyen d'impôts communaux indirects une partie de ces contributions sur ceux qui n'y concouraient point dans l'imposition directe. Je citerai pour exemple la ville de Halle en Prusse. Anciennement cette ville pourvut à ses dépenses communales par le moyen d'un octroi ou d'une accise sur la plupart des articles de

consommation qui s'y importaient, — accise, laquelle étant très-modérée, et ne s'élevant pas au delà de 1 — 3 p. c. de la valeur, rentra facilement, et ne fut nullement onéreuse. Conformément au nouveau système d'imposition établi en Prusse, cet octroi a du en grande partie être converti en un impôt direct sur le revenu. Cet arrangement libéra de toutes contributions 1° tout le militaire, 2° les Ecclésiastiques et les maîtres d'école, 3° les pensionnaires du pédagogue et de la maison des orphelins, 4° les étudians, 5° les étrangers qui s'arrêtèrent en cette ville, ou les voyageurs qui la traversèrent, 6° le plat-pays, en tant qu'il achète en ville des articles imposés, 7° toute la classe des pauvres et des indigens sur lesquels on ne peut prélever aucun impôt direct. Comme l'ancien octroi rapportait à peu près 10, jusqu'à 12,000 écus, on peut admettre que le personnel actuellement exempt y contribua pour la somme d'au moins 4 jusqu'à 5000 écus; car les personnes ci-dessus désignées forment presque la moitié de la population de la ville. Cet octroi, par sa conversion en un impot direct sur le revenu, est donc maintenant rejeté en totalité sur les autres familles (au nombre d'à peu près 2000). — Ce qu'il y a de pis, c'est que les contribuables exempts n'y ont absolument rien gagné; car jusqu'ici la suppression de l'octroi n'a fait tomber de prix aucun article anciennement sujet à l'octroi; beaucoup de ces articles même ne baisseront jamais de prix, parce que leur débit se fait trop en détail, et que par cela même il est impossible dans le débit en détail de les vendre à raison de 1 — 3 p. c. à meilleur marché. Tout père de famille est donc obligé de payer toujours encore le même prix du marché que précédemment, s'il veut faire acheter la même quantité de marchandises. Les familles sur lesquelles est tombée l'imposition directe perdent donc à la conversion de l'octroi sans que les autres familles gagnent à la suppression de l'impôt indirect. Un autre préjudice attaché à la haute imposition directe des communes municipales est d'engager aisément des habitans riches, qu'aucune profession ne lie à la ville, à la quitter, et à se fixer là où ils ne sont assujétis à aucun impôt communal direct, ou du moins ne le sont qu'à un impôt très-modéré de ce genre. Un haut impôt communal direct est par ce motif un bon moyen d'éloigner de la ville les habitans riches. Un opulent capitaliste, par exemple, jouissant d'un revenu annuel de 50 mille écus, s'il s'établissait à Halle, aurait à payer, suivant le

taux adopté de 5 p. c., 2500 écus d'impôt communal, tandis qu'en se fixant à un quart de lieue de la ville, par exemple dans le village de Giebichenstein, il serait agréé avec plaisir, ne contribuât-il même que pour la somme de 10 écus à l'impôt communal. — Par ce qui précède on voit donc clairement que dans les impôts communaux il faut avoir égard à de toutes autres circonstances que dans le règlement des impôts publics généraux. Ils doivent sans doute être jugés suivant les mêmes principes, mais l'application de ces principes exige des modifications toutes particulières, en raison de la position spéciale dans laquelle se trouvent beaucoup de communes. On manque encore de notions claires et distinctes sur les besoins qui sont censés appartenir à la commune, au canton, à la province etc. Car tous les besoins qui se manifestent dans une province ne sont pas censés des besoins communaux. Tant que ce point n'est pas mis dans son vrai jour, on fera toujours de grandes méprises en voulant appliquer aux communes comme à tout l'État la théorie générale des impôts. Une juste théorie des impôts communaux, et notamment des impôts municipaux, sera pour la pratique un ouvrage de la plus haute importance. Jusqu'ici l'instinct et l'expérience ont mieux réglé les impôts des villes que la théorie des impôts à demi comprise par nos réformateurs financiers.

§. 1218.

2° Péages, Douanes ou droits (§. 1209).

Leur nature primitive et actuelle. Leurs différentes espèces.

Les péages paraissent avoir été originairement destinés à faire payer par ceux qui font usage des chemins publics une bonification pour la confection et l'entretien de ces chemins ou pour la sûreté et la protection dont on y jouit. Un pareil impôt est réglé le plus naturellement suivant le degré de détérioration que le transport des marchandises cause aux chemins et ponts. Ces impôts n'oseront former qu'une aliquote des frais de transport et par cela même ne pourront être régularisés que d'après ces frais. Comme ces frais ne se règlent que d'après la dimension et le poids des marchandises, ainsi que d'après la longueur des chemins

qu'elles ont à faire, il faudrait chercher dans ces circonstances la mesure du tarif des péages. —

Toutefois cette destination primitive des péages s'est perdue depuis long-temps, et ils ne sont devenus qu'une espèce d'accise que l'on prélève sur les marchandises qui s'importent, et s'exportent, ou qui traversent un pays. On les distingue par cela même en *droits d'entrée*, *droits de sortie*, et *droits de transit*, et on les perçoit ordinairement à la frontière. Car même les péages dits *intérieurs* (*Binnenzölle*) ne sont autre chose que des péages qui se prélèvent aux frontières des différentes provinces d'un pays, lesquelles ou bien furent anciennement des pays différens et se trouvent à l'heure qu'il est réunies en un seul royaume, ou diffèrent tellement entr'elles par leur constitution qu'elles croient devoir se traiter réciproquement comme des pays étrangers. — Ici nous n'entendons par péages que ce genre d'impôts qui se perçoit sur les marchandises à l'occasion de leur transport d'un pays dans un autre. Ils ne sont qu'une espèce d'impôt sur les consommations, et doivent être jugés et réglés d'après les principes de ces impôts.

Note. Les droits de convoi et d'escorte, le barrage, le pontonage, les droits de chaussée etc. sont une espèce de péages intérieurs, tels qu'ils le furent dans l'origine, et destinés à servir de bonification pour l'usage des établissemens de sûreté et de commodité ci-dessus indiqués — bonification qui ne doit point avoir pour mission de procurer au trésor un revenu net, mais bien d'indemniser des frais attachés à l'entretien de ces établissemens. Ici ils ne nous intéressent donc pas principalement, bien qu'ils se perçoivent de la même manière que les autres péages, et que les principes qui concernent ceux-ci leur soient pareillement applicables. Comme ces droits ne sont prélevés que d'après le poids, ils ne sont sujets à aucune difficulté. Mais souvent on règle les péages intérieurs suivant la qualité et la valeur des marchandises, et dès-lors ils sont très-oppressifs et doivent être réprouvés pour plus d'une raison. Car 1° ils entravent extraordinairement le commerce intérieur, parce qu'ils nécessitent dans l'intérieur du pays des visites, des

examens, et des évaluations des marchandises transportées, et par suite exigent des commissaires, des emballages, des déchargemens etc.; 2° ils violent le principe d'égalité, en ce qu'ils imposent aux habitans d'une province ou contrée de plus hauts droits qu'à tous les autres habitans. Ceux qui produisent la marchandise la consomment sans acquitter ces droits; les habitans plus éloignés qui se la font venir sont obligés d'en payer les droits. Un pareil régime ne se laisse justifier par aucun motif raisonnable. Si la marchandise se prête à un impôt sur les consommations, il est juste que cet impôt soit payé par tous ceux qui la consomment, et il est fort absurde de rejeter cet impôt uniquement sur ceux qui ne peuvent se procurer cette marchandise qu'en la faisant transporter par un endroit déterminé.

§. 1219.

a° Droits d'entrée.

Les péages dits *droits d'entrée* se perçoivent sur les marchandises importées du dehors. Si le tarif en est trop haut, il renchérit tellement les marchandises qu'elles ne peuvent plus être vendues à d'autres pays, qui trouvent occasion de se les procurer par d'autres voies sans payer cet impôt. Voilà pourquoi on est dans l'usage de diviser cet impôt en deux parties, dont l'une est consacrée à former la taxe que la marchandise doit acquitter, n'importe qu'elle soit destinée à la consommation intérieure ou non, et dont l'autre doit composer l'impôt acquittable par les marchandises destinées à la consommation intérieure. Les tarifs appellent habituellement le premier élément *droits d'entrée* ou *d'importation*, ou *Douane* en général (*Eingangszoll*), et le second élément, *droits de consommation* ou impôt sur la consommation (*Verbrauchssteuer*). Dès-lors ce dernier élément peut à la vérité être payé lors de l'importation, mais ordinairement on permet de ne l'acquitter que lorsque la marchandise arrive dans les mains du propriétaire, ou lorsqu'elle passe à la consommation.

Note. Le tarif prussien distingue entre les droits d'entrée et ceux de consommation. Le tarif russe, qui fait la même

distinction, ordonne que les deux espèces de droits seront acquittés lors de l'importation. Il est d'autant plus difficile de concevoir pourquoi le tarif russe a fait cette distinction 1° qu'il ne fixe point de restitution des droits de consommation pour le cas de la réexportation de marchandises importées, 2° que la Russie n'a en général que peu de marchandises de transit, 3° et que pour celles qui traversent la Russie il existe un droit particulier de transit. Cette distinction ne sert donc, par rapport à la Russie, qu'à compliquer le compte, et à payer sous deux noms un impôt, que l'on pourrait très-bien comprendre et acquitter sous une seule dénomination. — En ce qui concerne le tarif prussien de l'année 1820, il semble pareillement qu'il n'y domine point de principe fixe auquel on pût reconnaître, dans toutes les occurrences, pour quel motif le péage a été séparé de l'impôt sur la consommation, pourquoi les taux et les proportions adoptées ont été fixés précisément de cette manière. Du moins dans l'application que les Employés subalternes font de la loi, il se trouve bien des choses qu'on ne saurait justifier par des principes raisonnables. Car si l'on admet 1° que le droit d'entrée est un impôt que chaque marchandise importée est obligée de supporter, n'importe qu'elle y soit consommée ou réexportée pour la consommation extérieure, les tarifs prussiens semblent être trop hauts. Car il s'élève pour la plupart des marchandises à 1 gros et 4 fenins par livre brute. Or parmi les marchandises de cette classe il en est un grand nombre dont la livre peut être achetée à raison de 2 jusqu'à 6 gros, comme par exemple les jouets d'enfans, les ouvrages grossiers de serrurerie etc. Relativement à ces articles le simple droit d'importation se monte donc à 66, 33, 25 p. c. de leur valeur — taux qui ne se laissent justifier ni comme droits sur la consommation, ni comme droits de transit. Ce qui dans le tarif prussien est appelé péage (*Zoll*), ne saurait donc en aucune manière être justifié comme impôt ou droit de transit. Même pour les marchandises chères, six écus par centaine de livres sont un impôt de transit insupportable, et qui doit en définitive détruire d'autant plus la plus grande partie du commerce de transit, que le péage étant prélevé sur la pesée *brute*, la pesée *nette* se trouve souvent considérablement imposée. Mais si 2° l'on veut considérer cet impôt comme un élément de l'impôt sur les consommations, il présente tant de vices et d'imperfections qu'on doit craindre de le comprendre sous cette notion.

Car comme tout impôt sur les consommations doit se régler sur la valeur des objets, il se trouve qu'on n'y a en que fort peu égard dans la fixation dn droit, vu qne des articles, dont la livre coûte dix jusqu'à cent écus, sont tont anssi bien imposés à 1 gros et 4 feuins par livre, que des articles dont la livre revient à moins d'un écu, jusqu'à deux ou quatre gros. Et pourtant il faut croire que la valeur a du être prise en considération, vu que beaucoup d'articles sont frappés d'un moindre impôt, et que le tarif général est de 12 gros par quintal lorsqn'il n'existe pas pour les marchandises des dispositions particulières. Un antre inconvénient attaché à ce mode de perception de l'impôt, et dout on n'a pas tenu assez compte dans sa détermination générale, est que le péage est prélevé sur le poids brut, et les droits de consommation sur le poids net de la marchandise. Vn l'esprit dans lequel les bureaux de péage font application dn tarif prussien, esprit qne les ordonnances postérieures semblent avoir confirmé, il peut résulter de là des taux d'impôt auxquels l'auteur dn tarif n'aura certainement pas songé, parce qn'ils sont hors de toute proportion. Car les Douaniers ont ordre de peser d'abord le ballot, et s'il contient des articles dont le droit d'entrée, aux termes de l'ordonnance, s'élève à 1 gros et 4 fenins par livre, de calculer le péage dn poids brut dn ballot, d'ouvrir ensuite le ballot, de vérifier les droits de consommation suivant le poids net des marchandises emballées et de l'ajouter au péage. À combien d'anomalies un pareil procédé donne lieu, c'est ce qu'on verra par les faits suivans. Une dame fit venir de Leipsic des fleurs artificielles, et ordonna de les suspendre de telle sorte dans une caisse qu'elles ne pussent être foulées pendant le transport. Le commissionnaire prit pour cela une caisse à sucre qui pesa à elle seule 150 livres, il y suspendit à des fils une livre de fleurs et les expédia ainsi à la Dame. Voici qnel fut le compte des droits de Douane qne la Dame se vit obligée de payer :

Poids brut, 155 livres à 1 gros 4 fenins			
	6 écus	9 —	4 —
1 livre de fleurs artificielles		16 —	
Total	7 écus	1 gros	4 fenins.

On voit par là que si un espiègle eut emballé les fleurs dans un ballot de 10, de 100, ou de 1000 quintaux, la personne qui les a commandées eut été, aux termes de la

loi, obligée de payer plusieurs milliers d'écus pour une livre de fleurs. Des cas de cette nature auraient facilement mis au jour l'absurdité d'une pareille interprétation de la loi en question, et engagé le Gouvernement à mieux en préciser les dispositions. Mais si de pareilles anomalies sont absurdes en masse, elles le sont pareillement en détail, quoique à un degré inférieur. Toutefois on ne tient aucun compte des plaintes portées relativement à ce dernier point. Mais dix mille individus dont chacun paye à raison d'une livre trop d'impôts ne payent-ils pas dix mille livres de trop? et ne doit-on considérer comme injuste que ce qui se présente comme tel en masse? Je peux citer beaucoup d'exemples où des personnes importèrent dans leurs coffres des articles sujets et non sujets aux droits, et où la Douane préleva le péage sur le poids brut. Je me rappelle qu'on envoyât une fois à ma famille une demi livre de marchandises de demi-soie empaquetées entre de grosses planches et de la toile cirée. Le poids brut s'éleva à 12 livres, en sorte que le péage se monta à la même somme que l'impôt sur la consommation. Décidément le tarif n'a point voulu introduire de pareils abus. On voit par là ce qu'il en coûte pour rédiger de pareilles ordonnances financières de telle sorte qu'on ne puisse rien en inférer de contraire à leurs fins. Ce principe de régler suivant la valeur des marchandises que contiennent les ballots le péage assis sur le poids brut, a de plus l'inévitable inconvénient que l'impôt atteint toujours beaucoup plus de petites quantités que de grandes. Car quand une livre de marchandises est convenablement emballée, la proportion entre le poids de l'emballage et celui de la marchandise emballée est toujours beaucoup plus grande que lorsque l'on emballe 100, 1000 ou 10,000 livres. On impose donc celui qui commande des bagatelles beaucoup plus fortement que celui qui fait venir de grandes masses de marchandises. Comment justifier une pareille inégalité?

§. 1220.

b° Droits de transit et d'exportation.

À l'égard des droits de transit et d'exportation, on compte principalement qu'ils seront payés, du moins en grande partie, par les étrangers. Nous avons déjà approfondi cette matière dans la quatrième section. Ici nous ne

parlerons que des méthodes de prélever les impôts par les péages, ou Douanes.

§. 1221.

Problèmes à résoudre dans l'organisation du mode de perception des péages, Douanes, et droits.

Dans l'organisation du mode de perception des impôts par les Douanes, il importe particulièrement de résoudre les problèmes suivans:

1° de régulariser les Douanes de manière qu'elles ne puissent point faire prospérer le métier de la contrebande;

2° d'aviser à ce que tout ce qui s'importe ou s'exporte dans le pays, ou ce qui le traverse, passe par les bureaux de Douanes où se payent les droits ou péages;

3° d'avoir soin que tout ce qui doit acquitter des droits à la Douane soit exactement déclaré, sans que les propriétaires des marchandises, ou ceux qui les importent ou les expédient, soient molestés plus que ne l'exige indispensablement le but financier, et de veiller même à ce que ce but soit modifié suivant la commodité de ceux qui acquittent la Douane;

4° de veiller à ce que les Douanes n'entravent point la liberté du commerce, et de prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'abus qui pourrait résulter de ce qui se fait dans l'intérêt de la liberté d'un commerce utile;

5° de faire des Douanes un institut purement financier, et d'en séparer toutes les fins accessoires qui pourraient faire tort aux fins financières.

§. 1222.

1. Moyens d'empêcher la contrebande.

Partout où il y a des Douanes il se fait de la fraude et de la contrebande à un degré bien supérieur que dans les endroits où l'accise est en vigueur, parce qu'à la fron-

tière il se présente à la fois une plus grande masse de marchandises, et que par suite le bénéfice y est bien plus considérable pour les individus. La contrebande est donc un adversaire contre lequel toutes les institutions de Douanes ont à lutter. Il n'est nullement question de l'anéantir entièrement, — ce qui semble impossible; on doit simplement s'attacher à l'atténuer de telle sorte que le dommage qu'elle cause soit de peu d'importance.

§. 1223.

La contrebande tire sa plus grande force *des prohibitions de marchandises, et des tarifs disproportionnés*, c.-à-d., des tarifs qui sont dans une trop haute proportion avec la valeur des marchandises. Car par ces deux mesures le prix des marchandises qui s'en trouvent frappées hausse à tel point, que la contrebande qui se fait avec ces articles rend un bénéfice lequel dédommage largement des frais et risques y attachés. Ce bénéfice devient dès-lors pour beaucoup d'individus un appât qui les engage à faire métier de la contrebande, à user de toute leur pénétration pour tromper les gardes et Douaniers (si ceux-ci ne préfèrent de faire cause commune avec eux) et à procurer à leur industrie frauduleuse la plus grande extension possible. Ce que des régnicoles exportent ou importent individuellement sans payer la Douane est fort peu de chose au prix de ce qui se fait dans les endroits où la contrebande est devenue une véritable profession. L'appât du gain considérable qui résulte de cette industrie est si puissant, qu'aucun Gouvernement n'a été assez fort, ni assez intelligent, ni assez heureux pour empêcher la contrebande de devenir une profession là où cet appât du gain existe.

Note. Il n'est peut-être pas de pays plus avantageusement situé pour établir les plus parfaits régimes de Douanes, et empêcher la contrebande que l'Angleterre. Et pourtant dans aucun pays du monde connu la contrebande n'a été poussée aussi loin qu'en Angleterre. Suivant les données

les plus authentiques fournies par Wendeborn, Archenholtz, Colqhoun, et d'après d'autres rapports plus récens et dignes de foi, il existe dans ce pays une société très-répandue de contrebandiers, dont le pouvoir est tel qu'il brave celui de l'État. Elle équipe des vaisseaux de 30 canons et d'au de-là, qui prennent sous leur protection des bâtimens moindres des contrebandiers, qui les défendent même avec la plus grande opiniâtreté contre les institutions publiques, ce qui donne souvent lieu à de sanglans combats avec les vaisseaux du Gouvernement. Quoiqu'une multitude considérable de ces derniers (plus de 50) croise sans cesse sur les frontières de l'Angleterre et de l'Ecosse, ils ne suffisent cependant pas pour détruire l'industrie des contrebandiers. Ceux-ci, bien au contraire, non-seulement leur opposent avec leurs forces maritimes une vive résistance, mais les mettent souvent en fuite. Les contrebandiers sont armés tant sur terre que sur mer. Dans le seul comté de Suffolk, pas moins de 4551 chevaux furent en 1745 employés au service des contrebandiers. Des transports de contrebande de 20 jusqu'à 200 chevaux traversèrent les chemins publics. Que ne doivent pas coûter à l'État les établissemens nécessaires pour s'opposer à une pareille puissance illégale, et combien ne doivent pas gagner les contrebandiers pour pouvoir déployer d'aussi grandes ressources! En 1821 le député Hobbaus fit à la Chambre des Communes un tableau effrayant de cette guerre continuelle et toujours croissante des contrebandiers avec la Marine royale, et montra combien de matelots et d'Officiers de la Marine périssent chaque jour dans les combats qu'ils ont à soutenir avec les bâtimens des contrebandiers. — En France il existe aux frontières une lutte de même espèce, quoiqu'à un moindre degré. En Espagne le même régime de Douanes a de tout temps subsisté, et les mêmes effets en sont résultés. Toutes les provinces qui confinent aux Pyrénées exercent la contrebande avec la France, et les habitans des côtes de l'Espagne avec tous les peuples de l'Univers. De fameux contrebandiers sont particulièrement les Biscayens. Avec les plus grandes charges sur leur dos, ils traversent à pied les plus hautes montagnes par des chemins qui ne sont connus que d'eux et profitent du temps du reflux pour décharger leurs chaloupes, et expédier plus loin leurs marchandises. Malheur aux Douaniers qui oseraient les attaquer! Toute la nation biscayenne est dès sa jeunesse formée à l'exercice de la contrebande. Par des chants et

des narrations poétiques de faits audacieux des contrebandiers ils encouragent la jeunesse à tenter les mêmes coups. Il n'est pas même jusqu'aux drames espagnols où de hardis contrebandiers ne figurent comme héros de la pièce. Dans une section de l'assemblée des Cortes on se plaignit qu'un vaisseau de contrebandiers bloqua en forme un vaisseau de guerre destiné à réprimer ceux-ci. Quelle corruption morale un pareil système d'imposition ne transplante-t-il point dans le coeur de toute la nation! — Dans le régime des Douanes russes la supercherie et la corruptibilité jouent un plus grand rôle que la violence. A dater de l'existence des Douanes dans ce pays, la contrebande y est extraordinairement répandue, et les agens de cette industrie clandestine ont souvent employé les moyens les plus épouvantables contre des fontionnaires impériaux qui ont essayé d'arrêter le cours du mal. Dans les années où le Dsystème de Douanes sévît le plus rigoureusement contre les marchandises étrangères (1810 — 1814), on put obtenir dans ce pays à volonté toute marchandise prohibée en quantités quelconques pour 10 — 15 p. c. de prime d'assurance. Les enquêtes contre les Douanes ne cessent point à Radzivilow, Odessa, Polangen, Reval etc., mais ne diminuent point le mal. A peine a-t-on bouché un trou que la supercherie en ouvre dix autres. On destitue les anciens fonctionnaires, mais les nouveaux marchent bientôt dans la même voie que leurs prédécesseurs. — Tant que subsisteront les prohibitions et les hauts droits de Douane, il sera de toute impossibilité d'extirper tout-à-fait le commerce interlope. On est étonné en Russie de la quantité de marchandises confisquées et d'amendes pécuniaires, et toujours celles-ci prouvent-elles beaucoup moins le zèle et l'activité des Douaniers que la grande quantité de marchandises de contrebande échappées à leur vigilance. Car tant de marchandises pourraient-elles avoir été surprises sur le fait, si un bien plus grand nombre ne s'importait pas sans être découvertes? Et que doit éprouver un homme d'État lorsqu'il aperçoit les amendes pécuniaires figurer sur le budjet comme un article important de recette publique! L'importance de la somme des amendes pécuniaires dénote celle des imperfections et vices des institutions publiques.

§. 1224.

Il n'existe qu'un seul moyen infaillible d'empêcher que la contrebande ne prospère comme profession, c'est de ne point prohiber tout-à-fait des marchandises, ni d'adopter des tarifs de Douane tellement hauts qu'ils assurent aux contrebandiers de grands profits. Des marchandises très-recherchées dans un pays y sont-elles tout-à-fait prohibées, elles procureront de grands bénéfices à la contrebande qui dès-lors se formera en profession. Une fois convertie en branche d'industrie, elle fera non-seulement circuler des marchandises qui promettent un bénéfice considérable, mais elle acceptera aussi des profits plus exigus, parce qu'ils ajoutent aux profits supérieurs, et que d'ailleurs la contrebande a pris sur soi tous les risques attachés à son industrie. Il n'en est pas autrement lorsqu'*une seule* marchandise très-recherchée a été frappée de prohibition, ou imposée si hautement qu'elle puisse entretenir la contrebande comme profession.

§. 1225.

On peut admettre en toute sûreté que la contrebande ne saurait se maintenir comme profession, ou qu'elle n'acquerra qu'une extension de peu d'importance, lorsqu'elle ne rapporte pas pour le moins au delà de 10 p. c. Ainsi en adoptant dans un tarif de Douanes 10 p. c. comme maximum du taux d'imposition, la contrebande ne pourrait prospérer comme profession industrielle. Car chaque régnicole préférera toujours payer ces 10 p. c. à la Douane plutôt qu'au contrebandier, vu que le négoce avec ce dernier demeure toujours dangereux, et que personne ne s'engage gratuitement dans des actes illégaux. Il y a plus. Dès qu'on admet que la profession des contrebandiers exige un bénéfice de 10 p. c., on pourrait même imposer certaines marchandises à raison de quelques pour cent plus haut, parce que peu de personnes seront disposées à vendre leur conscience à trop bon marché,

et qu'en fait de commerce, la sécurité a bien aussi son mérite. Par là sans doute on n'empêchera pas tout-à-fait que quelques individus n'introduisent par voie de contrebande de petites quantités de marchandises, mais la Douane a déjà beaucoup gagné lorsqu'elle est parvenue à détruire la profession de la contrebande.

§. 1226.

On peut sans doute objecter que l'importance des besoins publics ne permet pas de semblables bas tarifs des Douanes. Mais la grande question est de savoir, si par de pareils bas tarifs des Douanes, sagement répartis, il ne se laisse pas prélever une somme, si non tout-à-fait égale, du moins équivalente à celle que rapportent de hauts tarifs. Un tel résultat n'est pas invraisemblable surtout lorsqu'on considère, 1° que dès-lors toute la quantité de marchandises qui actuellement entre par voie de contrebande sans payer des droits, les acquitte pareillement, 2° que l'on peut couvrir le déficit en assujétissant à une taxe supérieure quelques articles qui présentement sont imposés modérément, et en astreignant à la taxe les objets qui à l'heure qu'il est s'importent exempts de droits, 3° que par le bas tarif des Douanes, il devient possible d'économiser une multitude de frais que coûtent les mesures prises contre la contrebande, par exemple, le traitement des espions, Gardes et Officiers de Douane, 4° que la consommation, et par suite la recette des Douanes, augmente lorsque les tarifs d'imposition sont bas (§. 1124).

§. 1227.

2. Moyens d'empêcher la défraudation du péage commise en évitant les bureaux de Douane.

Un pays, par sa position géographique, forme-t-il un tout continu, non coupé et traversé par des territoires étrangers; des eaux, des forêts, de hautes montagnes l'en-

vironnent-elles de toutes parts, et n'a-t-il que peu, ou n'a-t-il d'autres entrées que celles que l'État veut bien reconnaître pour telles, le second but indiqué au §. 1221 sans doute se laisse atteindre plus facilement. Mais les frontières de l'État confinent-elles dans une grande extension à des pays étrangers, le débarquement sur des côtes étendues est-il partout facile, le pays est-il souvent coupé et traversé par des territoires étrangers, dès-lors le contrôle des marchandises importées et exportées est difficile et souvent même tout-à-fait impossible. Les pays de cette dernière espèce en usent sagement, si non en renoncant tout-à-fait aux Douanes, du moins en fixant leur tarif tellement bas que l'importation par contrebande ne produit aucun grand avantage comparativement aux risques qui y sont attachés. En pareil cas la politique conseille de prendre en considération dans le règlement du tarif des Douanes les tarifs des pays voisins, et d'adopter autant que faire se peut, des tarifs égaux, mais non jamais supérieurs à ceux des voisins, afin que la différence des prix ne devienne pas un attrait qui engage à importer les marchandises des pays limitrophes.

§. 1228.

Partout où il s'agit d'établir un système de Douanes, il importe d'introduire légalement dans le pays des entrées et sorties, de fixer des voies ou routes péagères, de rendre difficiles autant que possible toutes les autres avenues, de surveiller et de défendre sous de rigoureuses peines le charriage, par d'autres chemins, de marchandises sujettes à la Douane. On rend difficiles les avenues illégales lorsque les endroits par lesquels elles sont possibles sont rendus inaccessibles par des broussailles, des fosses, des chevaux de frise. On contreviendra d'autant moins aux lois relatives aux péages que les tarifs des Douanes sont modérés, mais ces lois manqueront d'autant plus leur but que les tarifs seront hauts. En outre, les routes péagères prescrites doivent être établies de manière qu'elles ne forcent point le

commerce à prendre des chemins détournés, et que le frêt considérable auquel elles donnent lieu ne stimule pas à découvrir avec risque d'autres routes.

§. 1229.

3. Déclaration des marchandises. Moyens de la faciliter.

Pour que tout article sujet aux droits soit déclaré aux bureaux de Douanes, on a recours habituellement aux moyens les plus rigoureux et les plus vexatoires pour les propriétaires et conducteurs de marchandises. Les déchargemens et ouvertures des ballots et tonneaux, la visite rigoureuse de tous les paquets ouverts et fermés sont quelque chose de si incommode pour les voituriers et voyageurs, que ces désagrémens contribuent, beaucoup plus que l'argent qu'on est obligé de payer, à faire détester généralement tout le système des Douanes. Il est sans doute impossible de supprimer tout-à-fait ces désagrémens, mais on peut les rendre moins oppressifs lorsque les tarifs des Douanes sont modérés. Voilà pourquoi un bon tarif des Douanes est la première chose à laquelle il importe de songer. Ce tarif consiste dans une spécification qui indique toutes les marchandises sujettes aux droits de Douane, et précise combien de droits d'entrée, de sortie ou de transit chaque marchandise est tenue de payer par pièce, valeur, poids ou mesure. — Un pareil tarif est d'autant plus parfait, 1° qu'il précise de telle sorte les noms et classes des marchandises que jamais il ne saurait être douteux sous quelle dénomination une marchandise doit être comprise; 2° qu'il est complet sous le rapport des espèces ou classes de marchandises, de manière qu'il ne saurait exister de marchandise qui ne puisse sur le champ être placée dans une rubrique du tarif; 3° qu'il contient moins de classes et de dénominations d'espèces, c.-à-d. qu'il est court; 4° qu'il précise avec facilité l'application de la mesure suivant laquelle toute marchandise importée, exportée, ou de transit doit être imposée.

§. 1230.

Le premier fondement de division des marchandises sujettes à la Douane doit être pris de leur plus prochaine destination. Il faut donc faire distinction entre 1° marchandises qui traversent directement le pays, 2° marchandises dont il est incertain, si elles servent à la consommation intérieure, 3° marchandises destinées à la consommation intérieure, 4° marchandises indigènes qui sortent du royaume.

§. 1231.

La question de savoir, à laquelle de ces rubriques appartiennent les articles qui passent par un bureau de Douane, doit former le premier point de la déclaration des conducteurs de marchandises. Nous avons déjà développé plus haut (§. 1188 et suivans) ce qu'il faut observer relativement aux taux d'imposition de marchandises qui traversent directement le pays sans y être déchargées. La perception de la Douane s'en fera le plus facilement et troublera le moins le commerce de transit, lorsque le droit de transit n'est prélevé que suivant le poids des marchandises; et l'on épargne même la peine de peser les marchandises lorsqu'on perçoit le transit suivant la charge d'un cheval, en fait de transport de terre, ou suivant le laste de vaisseaux, en fait de transport par eau, sans y tenir le moindre compte de la qualité ou de la valeur des marchandises. Sans doute en pareil cas il est nécessaire de fixer le tarif tellement bas qu'il puisse être supporté même par la marchandise de la valeur la plus exigue, et que personne ne soit découragé de passer par notre pays, ou ne tombe sur l'idée de chercher un détour pour éviter ce passage. Cette dernière circonstance doit particulièrement être prise en mûre considération dans la fixation des droits de transit. Car il arrive assez fréquemment qu'en évitant de traverser notre pays les étrangers le privent de beaucoup plus d'avantages que les hauts droits de transit ne rapportent au

trésor. Souvent 1° lorsque les taux des Douanes sont bas, la quantité de charriages et de marchandises de transit verse dans les caisses des Douanes des sommes qui l'emportent, de beaucoup sur celles que produit le transit diminué par suite de tarifs supérieurs. 2° Et posé même que les bas tarifs rapportassent immédiatement moins, ils animent et vivifient néanmoins à tel point les professions indigènes et le commerce intérieur, et ils leur procurent un si grand bénéfice, que l'État retire de l'industrie manufacturière et commerciale, par le moyen d'autres impôts directs et indirects, beaucoup plus, que ne peuvent jamais lui rapporter des taux supérieurs de Douanes. Ajoutez à cela que les droits de Douane sont le résultat de l'augmentation progressive de la richesse nationale, et que des droits disproportionnés de Douane, outre qu'ils provoquent l'indisposition des étrangers, tarissent les sources intérieures de l'accroissement de la fortune publique.

Note. Ces considérations s'appliquent principalement à un pays situé de manière qu'il offre un commode transit au commerce de beaucoup de pays limitrophes. La position d'un pareil royaume est la plus favorable au commerce d'expédition et de commission, qui devient pour lui une source tellement productive de richesse, que tous les hauts droits extorqués de transit ne peuvent jamais rapporter un bénéfice équivalent aux avantages qu'une sage politique sait tirer de la facilité des relations commerciales, laquelle il procure en protégeant et favorisant ce commerce de transit d'expédition et de commission. Nous ne croyons pas nous tromper en avançant que les États Prussiens jouissent d'une pareille avantageuse situation géographique qui invite principalement à favoriser et à protéger le commerce de transit ou d'expédition et de commission. — Dans un tel royaume les droits de transit sont-ils tellement hauts que les marchandises ne sauraient les supporter, ils cessent de se percevoir, et posé même que l'État retirât de fortes sommes des hauts tarifs que paye le petit nombre de marchandises qui par nécessité traversent le pays, la nation n'en perd pas moins tout le bénéfice qu'elle retirerait de l'accroissement du commerce de transit. Que par exemple 10,000 quintaux traversent le pays

lorsque le tarif est de 6 écus par quintal; si l'on réduit ce taux à 12 gros, les marchandises s'éléveront à 120,000 quintaux; d'où il résultera 1° que le trésor percevra la même recette, 2° que les professions indigènes gagneront par suite de l'accumulation des droits de transit. Au surplus, quel négoce avec d'autres objets ne s'attache-t-il pas ordinairement à un pareil transit de marchandises?

§. 1232.

Veut-on adopter pour le transit de marchandises différentes des taux différens, ces taux doivent pourtant toujours être fondés sur des signes auxquels cette différence se laisse reconnaître sans visite, déchargement ou chargement ultérieur. La même chose doit avoir lieu relativement à l'examen des cargaisons. Toujours la vue ou simple inspection oculaire doit-elle suffire pour déterminer le tarif d'imposition des marchandises de transit.

Note. 1. Sous ce rapport on peut faire une différence entre marchandises empaquetées ou emballées, et entre marchandises non empaquetées. Les premières ont ordinairement une plus grande valeur, et un droit de cinq écus pour chaque charge de cheval ne pèsera trop sur aucune espèce de ces marchandises. Mais un pareil impôt ne pourrait être supporté par des marchandises non emballées, telles que pierres de taille, meules de moulin, maculatures etc. Des articles de ce genre doivent être assujétis à de moindres tarifs de Douane, si l'on ne veut pas les laisser passer exempts de tout droit.

2. Il doit être libre à chacun de payer les droits de Douane suivant les charges de cheval, ou de faire peser ses marchandises s'il prétend avoir chargé moins de quintaux qu'on n'en admet en bloc sur le nombre de chevaux attelés (10 quintaux par cheval).

§. 1233.

Un problème fondamental dans le transit des marchandises, problème dont dans beaucoup de cas la solution est sujette à de grandes difficultés, est celle d'empêcher qu'on

n'abuse du transit pour exercer la contrebande. En conséquence 1° comment se procure-t-on la certitude que les marchandises sortent en réalité du royaume, telles qu'elles y sont entrées? que chemin fai, sant elles ne subissent pas de déchargement ou toute autre mutation contraire aux lois, et qui compromet l'intérêt public? 2° Comment se procure-t-on cette certitude de manière qu'il n'en résulte pas d'inutiles vexations, et que l'affaire du transit et la profession des voituriers n'en éprouvent point d'entraves?

§. 1234.

Pour atteindre ces fins il est nécessaire d'observer les dispositions suivantes:

1° Tout voiturier ou roulier doit présenter une déclaration complète de ses marchandises de transit au bureau de Douane chargé de la perception des droits d'entrée. Dans le passe-port ce bureau est exactement désigné, et la route que les marchandises de transit doivent prendre est prescrite, route que le voiturier peut choisir, et qui, sur sa demande, doit lui être permis de prendre si des raisons d'une importance majeure ne s'y opposent pas. Les bureaux de Douane qui se trouvent sur son chemin, attestent sur son passe-port qu'il n'a point quitté la route prescrite. Arrivé au bureau des droits de sortie, il y dépose son passe-port, et on le laisse sortir librement des barrières s'il n'existe aucun soupçon manifeste d'une fraude commise.

2° Lorsque les chariots de transport sont des voitures complètes, ou des voitures à cargaison pleine, on les plombe, ce qui rend la fraude très-difficile. Par l'extérieur de l'emballage on peut reconnaître avec assez de sûreté, si la déclaration du chargement ou de la cargaison est exacte, vu que presque chaque marchandise a son emballage connu, et que dans de tels emballages la fraude ne se commet que dans des

cas particuliers qui rarement échappent à la sagacité de Douaniers intelligens. Cette fraude devient surtout très-rare lorsque les autres parties du système des Douanes se fondent sur des institutions équitables. D'ailleurs, sur les routes, où les transports de commerce sont très-animés, les commis à la Douane apprennant à connaître peu à peu les voituriers, la direction des marchandises, leur nature ainsi que le mode de chargement, sont bientôt à même de constater l'intention de la fraude; en sorte qu'il est difficile qu'il se fasse beaucoup de contrebande au moyen de grands chariots de transport dont on a déclaré le transit, pour peu seulement que les Douaniers eux-mêmes ne soient pas démoralisés au point de favoriser à dessein la contrebande.

3° Une voiture de transport a-t-elle cargaison mixte, de manière que quelques ballots restent dans le pays, que d'autres doivent le traverser, ou que de nouveaux ballots doivent être ajoutés au chargement, il importe d'indiquer nominativement chaque ballot de transit, de le plomber, et d'en attester la sortie au bureau des droits d'exportation.

4° Les conducteurs de marchandises de transit sont-ils tout-à-fait inconnus ou même des personnes suspectes, et le transit offre-t-il en outre une multitude d'occasions de faire subir à la cargaison des changemens inapperçus, il n'existe dès-lors d'autres moyens de garantir de la fraude les bureaux de Douane que 1° l'escorte du transport jusqu'à la sortie du royaume par un Garde-Douanier, 2° la caution d'un homme connu et solide, 3° la consignation de toute la somme des droits de Douane que la marchandise est tenue d'acquitter lorsqu'elle reste dans le pays, et le remboursement de cette somme fait par la Douane-frontière lorsque la sortie de la marchandise est vérifiée.

Le cas désigné sous le Nro. 4 se présentera fort rare-

ment dans un pays où le système des Douanes est bien organisé. Un couple de Douaniers vigilans sera en état de veiller à l'observation rigoureuse des routes péagères prescrites. Et pour peu qu'on ordonne que les motifs de suspicion doivent préalablement être dénoncés et reconnus pour fondés par les autorités supérieures avant de procéder à des opérations qui causent des retards aux voituriers, et qu'en outre toutes ces opérations ne puissent être exécutées que par ordre exprès des Employés supérieurs, on ôte de la sorte aux Commis subalternes de la Douane toute occasion de vexer et de chicaner les conducteurs de marchandises de transit.

§. 1235.

Pour les marchandises destinées à la consommation intérieure les tarifs du péage doivent être plus hauts que pour les marchandises de transit, s'il importe en général qu'une partie considérable de la recette publique soit fondée sur l'impôt assis sur les consommations. Voilà pourquoi la première espèce de marchandises doit être imposée suivant sa valeur. Il serait sans doute à désirer qu'en acquittant les droits de Douane les marchandises n'eussent pas besoin d'être classées ultérieurement, et que toutes pussent payer ces droits uniquement d'après leur mesure, leur poids, ou le nombre de leurs pièces, tels qu'ils se laissent reconnaître à l'extérieur le plus commodément. Mais un pareil péage rapporterait trop peu, et par ce motif il est indispensablement nécessaire de prendre en considération la valeur des marchandises, et de les soumettre d'après cela à des tarifs différens (§. 1133). Toutefois les vexations ne finiraient pas si dans l'acquit du péage on voulait constater la valeur de chaque article, moyen par lequel sans doute le péage pourrait être le mieux régularisé. Les règles suivantes semblent concilier le mieux l'intérêt de la Douane avec la commodité des contribuables:

§. 1236.

Règles tendantes à concilier l'intérêt de la Douane avec la commodité des contribuables.

1° Les marchandises qui se présentent le plus souvent dans le commerce, qui s'importent par grandes provisions, dont on peut attendre la recette de Douane la plus productive, qui se laissent reconnaître le plus facilement à leur extérieur, telles que boissons spiritueuses, sucre, café, coton, soie, marchandises de soie ou de coton, thé, ris, huiles fines, couleurs, sont désignées nominativement dans la rubrique du tarif. Si parmi ces articles des classes différentes de valeur s'importent habituellement, on les divise en deux, trois ou même plus de classes, pour chacune desquelles on fixe un taux de valeur qui s'appelle *prix de Douane* et qui doit être calculé d'après le moyen prix du marché.

2° Tous les articles qui ordinairement s'importent en moindres quantités sont rangés par espèces selon la valeur approximative de celles d'une même mesure ou valeur. On les divise ensuite, quant à leur valeur, en classes, pour lesquelles on fixe les prix de Douane, afin de calculer d'après ce prix les droits à payer.

3° Pour toutes les marchandises qui n'ont pas été de la sorte désignées nominativement dans le tarif, on forme, quant à leur valeur, dix classes, ou plus, et celui qui importe déclare à laquelle de ces classes sa marchandise appartient.

§. 1237.

Ainsi que cela se pratique partout où il existe des Douanes, celui qui importe donne avant tout une déclaration complète de toutes les marchandises qu'il transporte avec soi, en précisant, si elles doivent traverser simplement

le pays, ou y rester. Restent-elles dans le pays, le Commis à la Douane extrait de cette déclaration les marchandises sujettes aux droits, les colloque dans le tableau formulé, les revoit conjointement avec le conducteur, en lui faisant connaître les différentes classes de ces articles, leurs prix de Douane énoncés dans le tarif, et les pour cent d'impôt. Il le somme ensuite de classer ses marchandises suivant le tableau du tarif en déterminant s'il veut les ranger dans la 1re 2me 3me classe etc. La forme extérieure, les ballots, l'emballage etc. indiquent-ils suffisamment la nature de leur contenu, la vérification de l'espèce ou du genre des articles est tout aussi peu nécessaire que lorsque l'espèce déclarée appartient à la classe des articles les plus coûteux. Le poids, ou la mesure, ne peut-il être reconnu avec sûreté par des indices extérieurs, il faut le vérifier par la balance. Si celui qui importe range sa marchandise dans la classe de la plus haute valeur, il n'est nécessaire ni de visiter, ni d'ouvrir les ballots. S'il la range dans une classe inférieure, il faut constater la qualité de la marchandise. Le taxateur officiel trouve-t-il que la marchandise a été colloquée dans une classe trop basse, il fait part à celui qui l'importe des raisons pour lesquelles il croit qu'elle doit être rangée dans une classe supérieure. Si celui-ci est d'un avis différent, on expose l'affaire au bureau de Douane. Tous les Commis à la Douane inspectent dès-lors la marchandise, laquelle ils ont le droit de garder pour le compte du bureau, au prix de Douane de la classe suivante plus haute que celle dans laquelle le déclarant a voulu ranger la marchandise. Le bureau de Douane acquitte sur le champ les droits de Douane attachés aux articles placés dans cette catégorie, et paye la valeur de la marchandise moyennant une lettre de change tirée sur la caisse du bureau, et payable au bout de deux mois. Durant cet espace de temps la marchandise est vendue et le produit de la vente sert à payer la marchandise. Le gain ou la perte résultant de cette opération échoit aux commis à la Douane en proportion de la part

qu'ils ont prise à l'achat. Le bureau de Douane répond du payement au propriétaire, les commis à la Douane au contraire, qui achètent pour leur compte la marchandise, répondent au bureau de Douane. — On peut pareillement organiser une société de particuliers à laquelle on offre sous les conditions indiquées les marchandises d'une classe douteuse, à charge, par ces sociétaires, de payer sur le champ comptant les droits de Douane, et les marchandises, si le propriétaire ne consent pas à leur faire crédit.

Note. En Angleterre tout bureau de Douane est en droit de garder pour son compte la marchandise moyennant le prix déclaré par celui qui importe, avec un supplément de 10 p. c. La même disposition a été adoptée dans le tarif de Russie de l'année 1820. Notre proposition adoucit davantage la loi, en ce que suivant elle le bureau de Douane ne peut garder la marchandise que pour le prix de la plus prochaine classe supérieure. Ceci ne peut tourner à l'avantage de la Douane que lorsque la fraude est évidente. En outre, les classes formées suivant la valeur seront, bien au delà de 10 p. c., distantes les unes des autres, et procureront au déclarant un bénéfice considérable, si en effet sa déclaration a été sincère.

§. 1238.

Ne se trouve-t-il dans le tarif aucun nom pour la marchandise, elle appartient aux dix classes indéterminées ci-dessus indiquées (§. 1236). Ces classes doivent hausser de la valeur la plus minime à la valeur la plus haute. Celui qui importe déclare à quelle classe sa marchandise appartient, ensuite le mode de procéder est le même que celui qui vient d'être indiqué (§. 1237). Le ballot contient-il des marchandises diverses qui ne se laissent pas ramener à une seule espèce, ou à une seule classe, il faut ou bien les séparer les unes des autres, et préciser chaque espèce quant à son poids, sa mesure, ou son prix, ou bien il doit être permis au conducteur, après avoir déclaré en détail le contenu du ballot, de déterminer le prix total. Le taxateur

ouvre dès-lors le ballot, et juge si le prix en a été indiqué équitablement. La valeur lui semble-t-il être fixée trop bas, il propose un taux supérieur. Si ce taux est rejeté par le conducteur, le bureau de Douane, ou d'ailleurs toute autre société d'acheteurs, est en droit de garder au prix déclaré, avec un surplus de 10 p. c., le contenu sujet aux droits.

Note. La division des marchandises en classes et la fixation de leur prix de Douane perfectionnent extraordinairement le système des Douanes. Par ces deux moyens uniquement il devient possible d'imposer les marchandises suivant des pour cent proportionnés à la valeur, et d'empêcher que des marchandises de valeur exigue ne soient frappées de droits tellement hauts que la contrebande s'en trouve encouragée. — Qu'une bouteille de champagne paye 4 gros de droits de Douane, le vin de champagne est imposé à peu près à 10 p. c.; mais si pour une bouteille de vin qui revient à 10 gros il faut pareillement acquitter une taxe de 4 gros, ce vin paye dès-lors 40 p. c. d'impôts. Or n'est-il pas souverainement injuste de frapper d'un impôt de 40 p. c. le vin de mauvaise qualité que consomme le pauvre, et de n'astreindre qu'à une taxe de 10 p. c. le vin d'une qualité supérieure, qui n'est consommé que par le riche? Il est pareillement tout aussi fautif de ranger dans une, ou, tout au plus, deux classes, toutes les marchandises de lin, de coton, de soie et de laine. — L'intention de faciliter par là la visite et l'estimation est bonne, il est vrai, mais impraticable du moment qu'il en résulte des inconvéniens bien plus graves, savoir, le système de contrebande, et l'inégalité la plus oppressive dans l'imposition. D'ailleurs on ne remplirait toujours cette bonne intention que très-imparfaitement. Car il n'en faut pas moins pour cela ouvrir les ballots et vérifier la qualité des articles importés. En conséquence, si la visite et l'estimation restent à jamais inévitables, il vaut mieux laisser subsister de cette visite et estimation autant qu'il est nécessaire pour opérer un produit supérieur de l'impôt et une plus grande égalité dans l'imposition, et procurer en compensation, à celui qui importe la marchandise, d'autres facilités compatibles avec ce but fondamental.

§. 1239.

Avantages de l'imposition à des pour cent égaux de toutes les marchandises sujettes à la Douane.

Impose-t-on les marchandises suivant leur valeur, et ne perd-on point de vue dans la fixation des taux le but purement financier, on peut frapper de pour cent égaux toutes les marchandises sans distinction. Par ce procédé le système d'imposition devient extrêmement simple et clair, tant sous le rapport de la précision de l'impôt, que sous celui des comptes, et se rapproche en outre le plus des principes que nous avons établis en général relativement aux impôts, et en particulier relativement aux impôts sur les consommations. Car de la sorte on n'impose la marchandise que suivant la mesure de la dépense affectée à la consommation, et l'impôt du contribuable croît dans une juste proportion avec le montant de la dépense qu'il fait pour sa consommation. Quiconque boit du vin à 3 écus la bouteille paye pour cela avec juste raison une plus forte somme d'impôts que celui qui se contente du vin à 8 gros la bouteille. En outre, comme le rapport avec la valeur reste constamment le même, soit qu'on importe des marchandises chères ou à bon marché, l'attrait à la contrebande ne croît point avec l'augmentation de l'impôt. — Car posé par exemple que le taux de l'impôt fut perpétuellement 6 p. c., je ne gagnerais toujours que 6 p. c. soit que j'importasse par contrebande pour cent ou pour mille écus de marchandises, tandis que les chances de perte augmenteront avec la valeur croissante dans une bien plus grande proportion que le bénéfice que l'on peut retirer de la contrebande. Voilà pourquoi un pareil système de Douane empêche la contrebande de s'ériger en profession et de prospérer comme telle, du moment que les tarifs des Douanes par exemple n'excèdent pas le taux de 6 p. c.

Note. Ce serait trop hasarder que de vouloir indiquer les pour cent que dans l'imposition il importe de ne pas

excéder pour se garantir de la contrebande. Il existe peut-être des marchandises à l'égard desquelles on peut sans risques adopter des pour cent beaucoup plus élevés que par rapport à d'autres, et la politique financière peut exiger que le Gouvernement fasse valoir ce moyen de se procurer recette. Ces marchandises, ainsi que celles à l'égard desquelles les circonstances commandent de les frapper de tarifs plus bas, doivent dès-lors être comptées au nombre des exceptions. Mais les raisons d'augmenter et de diminuer les pour cent devront toujours trouver leur justification dans les principes développés jusqu'ici.

§. 1240.

Règles par rapport au prélèvement des droits d'entrée.

La distinction entre les droits d'entrée, et les droits de consommation est superflue, et ne fait qu'embrouiller le mode de perception du moment que les droits d'entrée et ceux de consommation sont déterminés suivant la valeur. Car on ne saurait comprendre pourquoi tout le péage intégralement n'est pas prélevé sous une seule dénomination. Mais si les droits d'entrée doivent être les droits de transit, il n'est pas nécessaire dès-lors de les fixer suivant la valeur des choses. Car pour vérifier celle-ci il faut visiter les marchandises, mesure qui est incontestablement le plus grand ennemi du commerce de transit. D'ailleurs un droit de transit de 6 p. c. par exemple pour la plupart des marchandises n'est pas supportable et anéantit en particulier tout commerce de retour (*Rückhandel*).

Note. La foire de Leipsic était anciennement une place d'étape pour la toile de Bielefeld, pour le cuir des provinces du Rhin, et les marchandises d'acier et de fer de Westphalie. Une grande partie de ces marchandises fut achetée à Leipsic par les provinces prussiennes de l'Elbe et de l'Oder. Mais les droits d'entrée de ces marchandises, comme ils s'élèvent à 6 p. c., suffiraient déjà pour entraver le commerce direct de Leipsic avec les provinces de l'Elbe. Comme en outre ces marchandises, en raison de ce que leur origine prussienne ne saurait être attestée, sont tenues d'acquitter les droits de consommation, qui, y compris ceux d'entrée, se montent à 20, et

même par rapport à quelques marchandises, à 30 p. c., ce commerce se trouve de la sorte anéanti par voie légale. On se trompe si l'on croit que les provinces de l'Elbe et de l'Oder tirent à l'heure qu'il est ces marchandises directement des fabriques prussiennes et gagnent plus qu'elles n'y perdent. Les affaires ont pris une direction tout-à-fait différente. Car comme 1° les merciers ou commerçans en détail n'ont besoin que de quantités tellement exigues de marchandises que pour chacun individuellement les frais de transport absorberaient en grande partie l'avantage que leur procureraient les bas prix en vigueur dans les endroits où les articles manufacturés sont produits; que 2° pour s'assortir ils ont besoin d'une multitude de choses qu'ils ne peuvent pas faire venir d'un million d'endroits différens, ils n'en fréquentent pas moins la foire de Leipsic, et le commerce, quoique moins animé, continue à n'y être exercé que comme commerce de contrebande. À Leipsic on parle ouvertement de sociétés qui se chargent contre de certains pour cent, de fournir au delà de la frontière, surtout dans le pays d'Anhalt, *exemptes de taille* les marchandises, et d'en assurer la valeur. Outre cela les marchandises manufacturées sont, par grandes masses, importées par voie de contrebande à bien meilleur marché, et ces marchandises remplacent dès-lors les anciens produits des manufactures prussiennes que l'on obtenait par Leipsic. C'est ainsi que la Prusse par son tarif 1° est frustrée de ses droits de Douane, et que 2° les manufactures prussiennes perdent une grande partie de leur débit *).

§. 1241.

Un droit d'entrée particulier doit-il être payé pour toutes les marchandises importées, sans distinction, ce droit ne peut être aucun autre que celui que l'on paye pareillement pour les marchandises de transit, et qui doit être déterminé par charge de chevaux ou de tonneau, sans égard à la qualité des marchandises, sauf toutefois les exceptions indiquées au §. 1232. Il peut être pour les raisons suivantes reconnu pour utile de prélever ce droit d'entrée 1° parce que dès-lors le droit de transit pour les marchandises qui

*) Cet ouvrage a été écrit antérieurement aux conventions relatives aux Douanes *(Zollvereine)* passées par la Prusse avec les États de la Confédération germanique.

plus tard sortent de nouveau du pays a déjà été perçu, 2° parce que le droit ou péage est si peu élevé qu'il ne saurait peser sur la consommation intérieure, 3° parce qu'il dispense de faire une distinction entre les marchandises qui sortent du pays, et celles qui y restent.

§. 1242.

Mais s'agit-il de prélever un droit de consommation sur les marchandises qui restent dans le pays, il faut avoir égard à bien des choses pour que cet impôt n'ait pas des suites pernicieuses. Car parmi les marchandises qui ne sont pas purement destinées au transit, il importe de faire distinction entre

1° celles qui passent immédiatement à la consommation,
2° celles qui circulent encore long-temps avant de passer à la consommation,
3° celles qui sont d'abord confectionnées et fabriquées dans le pays, et puis en sortent en grande partie sous forme de produits de l'art, alliées avec d'autres produits,
4° celles qui n'entrent dans le pays que pour y être confectionnées, et en ressortent ensuite manufacturées,
5° celles qui sont fabriquées dans le pays, et qui, achetées aux marchés étrangers, rentrent dans le pays.

§. 1243.

À l'égard de toutes ces marchandises le droit d'entrée peut sans distinction être prélevé suivant les dispositions énoncées au §. 1240. Pour toutes les autres marchandises le droit de consommation doit être fixé suivant le poids net, qu'il faut constater ou bien par la pesée, ou par un tarif qui fixe la tare d'après des pour cent, conformément à des taux confirmés par l'expérience.

Note. La méthode de fixer une partie quelconque du droit de consommation d'après le poids brut conduit aux plus grandes disconvenances et embrouille tout calcul exact. Dans le tarif prussien le droit d'entrée n'est autre chose

qu'une partie de l'impôt sur la consommation. Combien il peut tomber inégalement sur le poids net, c'est-ce que nous avons fait voir par quelques exemples frappans (§. 1210).

§. 1244.

a) Marchandises qui passent immédiatement à la consommation.

Mais du reste le droit de consommation n'est prélevé dès l'importation que sur les marchandises qui sont immédiatement destinées à la consommation des particuliers, ou au commerce en détail. Toutefois on peut pareillement permettre aux consommateurs et aux commercans de ne payer le droit de consommation que dans la ville de Douane la plus proche du propriétaire, pourvu seulement qu'il y ait certitude que la marchandise y parvienne sûrement. En pareil cas il suffit d'une simple déclaration de la part de celui qui importe, faite au bureau de Douane établi à la frontière, et de la conviction de ce bureau qu'en chemin cette marchandise ne peut être changée contre une autre. L'examen de la nature de la marchandise, l'estimation de la valeur, et le payement du droit peuvent dès-lors se faire à la Douane du lieu où la marchandise à été remise. Au surplus, en ce qui touche la certitude que de pareilles marchandises parviennent au lieu de leur destination, on en use de même qu'avec celles de transit.

§. 1245.

b) Marchandises qui ne passent pas sur le champ à la consommation.

Quant aux marchandises qui restent encore long-temps dans le commerce en gros avant de passer à la consommation, ou qui exigent un long dépôt et apprêt avant de pouvoir être vendues, on peut en suspendre pendant un temps déterminé le payement à crédit des droits de Douane. Dans une grande place de commerce, où se trouvent de vastes magasins dans lesquels les marchandises peuvent être consignées sous clef du Gouvernement, il est facile de liquider

ou de régler compte avec les négocians, et de prélever la Douane sur les quantités retirées du dépôt. Même à l'égard de magasins privés, surtout par rapport au vin, au rhum, à l'eau de vie, on peut suivre cette méthode avec les négocians qui ont plein crédit, ou qui d'ailleurs fournissent des sûretés. De pareils sursis ont l'avantage de ménager le capital commercial, et de ne pas hausser le prix des marchandises par les intérêts à payer pour les longues avances qu'exige le payement de la Douane.

Note. Il n'y a aucune raison de réduire à un temps trop court les surséances du payement des droits de Douane; car lorsqu'un négociant est obligé de suspendre long-temps le débit de sa marchandise, c'est pour la plupart du temps une marque qu'il ne peut la vendre promptement sans perte. Si donc la Douane, en pressant l'acquit des droits, force le négociant à vendre pour se procurer de l'argent, elle contribue à le constituer en perte. La Douane ne doit donc jamais se montrer difficile à prolonger les termes du payement des droits à acquitter pour les marchandises qui ne peuvent point trouver des acheteurs de leur convenance. Contraint-elle le négociant à vendre en temps inopportun, elle ne perçoit point de droits de consommation. Car comme suivant notre supposition la position du négociant est telle qu'il ne saurait recouvrer les droits de Douane par le prix de vente, l'État prend son impôt sur la fortune du négociant et prélève de la sorte un impôt direct et irrégulier, au lieu d'un impôt indirect que ce devait être, et que le négociant devait recouvrer sur les consommateurs.

§. 1246.

c) Marchandises préalablement confectionnées et manufacturées dans le pays.

Les marchandises appartiennent-elles à celles qui sont mises en oeuvre pour des produits des fabriques indigènes, elles supportent à la vérité le droit intégral de consommation. Mais si ce droit de consommation faisait diminuer le débit étranger de ces produits, il serait convenable d'accorder pour l'exportation de pareilles marchandises une resti-

tution proportionnelle de l'impôt. Car sans cette restitution, la fabrication, en tant qu'elle a lieu pour la consommation extérieure, cesserait, par conséquent les droits de Douane payables par ces marchandises ne rentreraient pas. La Douane ne perd donc rien en restituant ce que d'ailleurs elle n'aurait pas perçu. Les professions industrielles au contraire seraient exposées à perdre une partie de leur revenu, et par suite le trésor pourrait être constitué en perte. La restitution des droits de Douane pour les marchandises qui doivent être réexportées s'effectue le plus sûrement en transcrivant, lors de l'entrée de la marchandise, sur le debet de celui qui importe, la Douane payable par les marchandises destinées à être réexportées, et en l'effacant du compte lors de l'exportation, qu'il importera de prouver.

Note. Sans doute, le ministère des finances sera tenu d'user de beaucoup de prudence et de circonspection en accordant la restitution de la Douane. Il doit s'informer soigneusement 1° si la Douane rend en réalité impossible le débit étranger, et si elle n'ajoute pas simplement au profit du fabricant? 2° si, restitution faite de la Douane, les marchandises ne rentrent peut-être pas par voie de contrebande et ne se débitent dans le pays, ou si d'ailleurs elles ne servent pas à commettre d'autres malversations? Ce dernier cas s'est souvent présenté dans la pratique. Beaucoup de marchandises de soie fabriquées en Prusse, qui sous le règne de Frédéric II obtinrent lors de leur exportation dans l'étranger une prime de 10 p. c., rentrèrent dans le pays par des chemins détournés. Même des marchandises de soie, produites en France, et importées en Prusse par voie de contrebande, furent exportées comme produits des fabriques prussiennes, et retirèrent la prime. Lorsque dans les années 1805 et suivantes on introduisit en Autriche l'usage de faire timbrer l'argenterie et de rembourser les frais de timbre lors de l'exportation de ces produits, une grande masse d'argenterie passant la frontière préleva la restitution des frais de timbre et rentra clandestinement dans le pays. Beaucoup d'hommes d'État et d'auteurs d'ouvrages de statistique se réjouirent de l'augmentation de l'exportation de l'argenterie et des bijouteries autrichiennes. Là où les taux de

Douane sont bas, de pareilles fraudes ne sont nullement à craindre.

§. 1247.

Il importe de ne jamais oublier que l'impôt sur les consommations doit être payé par les consommateurs. Si donc il devient constant qu'un pareil impôt, loin d'être acquitté par les consommateurs, atteint au contraire les personnes qui exercent des professions, ou toute autre classe de citoyens, l'État a l'obligation de ne point laisser subsister cet impôt.

Note. C'est ainsi par exemple que le papier à imprimer, tiré de l'étranger, ne peut guère supporter des droits de consommation, parce que le libraire, ne pouvant régler le prix de ses livres que d'après le prix généralement courant du marché, ne saurait par conséquent rejeter sur le prix de ses livres l'impôt sur la consommation en vigueur dans son pays; cet impôt deviendrait pour lui une taille industrielle, et manquerait par conséquent son but. De même, l'impôt assis sur l'importation d'ouvrages nouvellement imprimés tombe à la charge des vendeurs et non des acheteurs, parce que les vendeurs sont obligés de s'en tenir aux prix de boutique en vigueur à Leipsic, et ne peuvent par conséquent pas recouvrer de la part des acheteurs l'impôt sur les livres. Par cela même la position des libraires est très-difficile, 1° parce qu'ils sont souvent obligés de payer impôt pour leurs propres livres; car comme ils ont aux foires étrangères des dépôts de leurs livres, et qu'ils font venir de là ceux dont ils ont besoin, ils payent impôt pour leurs propres produits fabriqués. 2° Comme ils reçoivent des envois de beaucoup de livres qu'ils ne vendent pas, et qu'ils sont tenus de renvoyer, ils ont l'obligation de payer Douane pour des marchandises qui ne leur rapportent aucun bénéfice.

§. 1048.

d) Marchandises qui n'entrent dans le pays que pour y être confectionnées et en ressortent ensuite manufacturées.

Cette règle doit être suivie plus strictement encore lorsqu'il s'agit de l'importation de marchandises qui ne sont

envoyées dans le pays que pour y être confectionnées, et qui en ressortent ensuite comme produits manufacturés pour l'étranger. De pareilles marchandises doivent demeurer exemptes de tout impôt aussi long-temps qu'on n'a pas la certitude que l'étranger s'en chargera sans préjudice pour les professions indigènes. Ainsi les marchandises qui ne sont expédiées chez nous que pour y être mises en oeuvre doivent, ou demeurer libres de tout droit d'entrée et de sortie, ou recouvrer la restitution de l'impôt sur la consommation.

Note. C'est ainsi que nous avons vu plus haut comment les droits de consommation assis sur le papier étranger ont fait tort aux imprimeries de Halle. La restitution de ces droits lorsque ce papier sort du pays sous forme de livres, ou des passe-ports accordés pour ce papier, auraient prévenu le mal. De même la toile blanche, et les étoffes de coton doivent entrer librement lorsqu'elles sont simplement imprimées chez nous, et qu'ensuite elles ressortent de notre pays. Tous les matériaux qui s'importent de l'étranger et occupent nos moulins limitrophes, nos fileurs et tisserands qui habitent la frontière, doivent être exempts de l'impôt sur la consommation dès qu'on justifie de leur réexportation. Car si dans tous ces cas l'impôt est maintenu, la Douane ne perçoit rien, la marchandise ne rentrant plus; l'impôt ruine par conséquent tous les métiers qui subsistent de la mise en oeuvre de ces marchandises. Partout où les lois financières donnent lieu à un tel préjudice, elles sont toujours vicieuses. Les mesures qu'il importe de prendre pour éviter de pareils inconvéniens ne se laissent point indiquer dans un sens général, il faut en abandonner la proposition aux autorités intelligentes et prudentes des lieux. Le problème à résoudre consiste à adopter des mesures qui soient telles qu'elles fassent cesser le mal sans qu'il puisse en résulter des abus.

§. 1249.

e) Marchandises qui sont fabriquées dans le pays, et qui, achetées aux marchés étrangers, rentrent dans le pays.

Enfin, il faut pareillement aviser à ce que les produits des fabriques indigènes ne payent pas de doubles impôts

en rentrant des foires étrangères dans notre pays, ou que leur retour dans la patrie ne soit pas d'ailleurs empêché par des impôts peu convenables. C'est par ces motifs qu'aux foires étrangères, les Consuls, après s'être convaincus de la vérité des faits, doivent être en droit de délivrer des certificats sur l'origine indigène des produits manufacturés de notre pays, et de garnir ces produits d'un plomb moyennant lequel ces articles peuvent rentrer, exempts de Douane, dans la patrie.

Note. On a parfois permis aux manufacturiers de faire plomber dans le lieu de la fabrication une partie de leurs marchandises qu'ils expédiaient pour les foires étrangères, et de vendre de pareils articles plombés à ceux qui voulaient les faire réimporter dans le pays de la fabrication, où dès-lors le plomb, attestant l'origine indigène de la marchandise, l'exemptait de la Douane. Mais cette méthode expose les bureaux de Douane à être trompés, à cause de la grande facilité de contrefaire la marque de plomb. Le plus sûr est toujours qu'à l'endroit de la foire une personne de la magistrature plombe les marchandises après les avoir préalablement soumises à une rigoureuse enquête, et que le certificat contienne l'indication des articles plombés.

À l'égard des marchandises non-vendues aux foires étrangères et que les fabricans ou commercans veulent remporter, on peut prescrire qu'à leur retour chez eux ils fasseut déclaration, à l'agent diplomatique de leur pays, de leurs marchandises exposées en vente. Cet agent a dès-lors l'obligation de se procurer une connaissance exacte des marchandises importées, afin de pouvoir attester que les marchandises non-vendues et destinées à être remportées, sont en réalité des produits de fabrication indigène. En Prusse, beancoup de fabricans nationaux ont obtenu la faculté de se faire délivrer, en faveur de leurs marchandises vendues à la foire de Leipsic, un certificat de leur origine prussienne, et de les faire plomber, moyennant quoi elles peuvent rentrer dans les États prussiens, sans payer Douane. Mais cet arrangement doit être encore défectueux, car on raconte une foule d'abus qui se commettent avec ces certificats.

§. 1250.

Marchandises qui s'exportent du pays.

En ce qui touche les marchandises qui sortent du royaume (§. 1230, 4), il est à remarquer que comme celles qui importées du dehors ne font que traverser, ont déjà été imposées par les droits d'entrée, elles ne peuvent pas, en sortant du pays, être soumises à une imposition ultérieure. Il ne peut donc être question que de savoir, si, et jusqu'à quel point les produits de la nature et de l'art, emmagasinés dans le pays, ou nos propres produits, doivent payer impôt lors de leur sortie du royaume. Or nous avons déjà fait voir plus haut (§. 1195) combien il est facile de nuire à la production nationale par les droits de sortie dont on frappe les marchandises indigènes. Posé même que quelques produits indigènes supportassent un droit de sortie, sa perception néanmoins rencontrerait de grandes difficultés, si le droit doit être réglé suivant la qualité et la valeur des marchandises, vu que dès-lors des enquêtes, qui rendent extraordinairement difficiles les relations commerciales, deviennent indispensables. Le plus convenable semble donc être de permettre que toutes les marchandises sans distinction sortent du pays sans payer des droits quelconques. Que si néanmoins l'on voulait ne pas se désister d'un droit d'exportation, le mieux serait alors de le régulariser suivant les mêmes principes que ceux du droit d'entrée et de transit (§. 1234), de telle sorte qu'il ne fut perçu que par charges, sans égard à d'autre qualité des marchandises, qu'à celle que nous avons indiquée ci-dessus relativement au droit d'entrée et de transit. Pour le rendre tout-à-fait égal, on pourrait aussi diviser le droit de transit, en percevoir la première moitié lors de l'entrée, et l'autre moitié lors de la sortie, et laisser subsister pour toutes les marchandises qui s'exportent un pareil droit modéré de sortie.

Note. À l'égard de l'exportation des marchandises indigènes, l'économie politique fait voir que nous n'expédions

au-dehors nos marchandises que pour y échanger d'autres utiles marchandises. Avec nos marchandises nous payons aux autres nations leurs produits dont nous avons besoin. Il ne sort rien de notre pays sans qu'une valeur égale n'y rentre, et tous les cris que l'on jette au sujet de prétendues pertes essuyées dans un commerce solide et régulier entre deux nations civilisées proviennent de l'ignorance ou de fausses notions sur le commerce. — Une nation paye-t-elle avec ses propres produits les marchandises d'une autre, ces produits ne sont créés que pour se procurer ces marchandises étrangères. Les paye-t-elle avec des produits étrangers (par exemple en numéraire) elle a acheté ces produits avec les siens. Il importe donc fort peu qu'une nation paye les marchandises du dehors avec des produits indigènes ou étrangers, en numéraire ou en marchandises. Car elle ne fournit pas ces produits au-dessous de ce qu'ils ont coûté à elle-même. Il peut pareillement être fort indifférent à l'économie nationale que la nation consomme immédiatement ses propres produits, ou qu'elle échange contre eux et consomme ensuite les produits du dehors.

Lorsque pour des articles de nécessité il entre dans le pays des articles de luxe, et que ceux-ci demeurent dans la classe des riches, tandis que dans le pays les pauvres manquent souvent des articles de nécessité, la faute en est uniquement à la mauvaise répartition de la propriété et non pas au commerce ou à l'exportation des subsistances. Le paysan polonais mangerait-il du pain plus sain, et serait-il mieux habillé etc., si l'on prohibait en Pologne l'importation du champagne, du vin de Hongrie, des pierres précieuses, des perles etc.? Nullement. Le riche Seigneur foncier n'en donnerait pas une once de pain de plus à son corvéable. Loin de là il emploîrait le surplus de son blé à se procurer d'autres articles de luxe, par exemple, à tenir plus de chevaux, plus de chiens, à tirer plus de feux d'artifice etc. et s'il ne peut rien trouver qui contentât ses désirs, il ne produirait plus de superflu. Ainsi ces prohibitions, loin d'être utiles aux classes pauvres, n'aboutiraient en définitive qu'à faire diminuer la production.

Une sage politique financière, qui se fonde sur les vrais principes de l'économie politique, ne considère donc les marchandises indigènes qui s'exportent, que comme des moyens de payer les produits importés et les dettes que nous avons dans l'étranger. Il doit donc lui importer beaucoup de ne gêner

en aucune manière cette exportation. Car plus il s'exporte de produits, et plus il s'en importe, et plus par conséquent la Douane pour les articles importés devient productive, supposé que le Gouvernement ne jugeât pas à propos de la percevoir sur les articles exportés. Ainsi qu'il doit être de l'intérêt de tout Gouvernement, comme nous l'avons fait voir ci-dessus (§. 414, 4), que son moyen *universel* d'échange, ou l'argent et la monnaie, ne renchérisse pas artificiellement, par suite de quoi tout impôt sur cet article est à considérer comme très-répréhensible, de même il doit être pour toute administration publique de strict devoir, de ne point faire renchérir les moyens *spéciaux* d'échange, destinés à l'exportation, afin que les étrangers soient déterminés à les acheter. — En principe, l'exportation de toutes les marchandises indigènes, soit produits bruts ou produits manufacturés, doit donc ou bien rester tout-à-fait exempte de Douane, ou n'être soumise qu'à un impôt très-modéré.

Des exceptions de cette règle ne peuvent être statuées que 1° là où ces articles peuvent supporter un droit d'exportation sans que leur débit en souffre, 2° là où la demande effective est si grande dans l'étranger qu'elle fait monter les prix indigènes à une hauteur évidemment préjudiciable aux nationaux, et qu'il existe des raisons impérieuses d'empêcher dans le pays les prix des marchandises d'atteindre cette hauteur.

Le premier cas se présente par exemple lorsque notre pays possède un produit dont les étrangers ne sauraient se passer, et qu'on ne peut ni se procurer à l'heure qu'il est autre part à des prix égaux ou inférieurs, ni créer à l'avenir ailleurs à ces mêmes taux de prix. Toutefois même en pareil cas le droit d'exportation doit être à tel point modéré qu'il ne diminue point la consommation, ni ne contribue à l'importation de surrogats, ni en général ne rende chez nous très-incommode l'achat de ces articles. Car autrement l'esprit de spéculation pourrait être facilement stimulé à chercher d'autres marchés pour ces produits, ou à les créer dans le pays, ou l'on pourrait facilement apprendre à s'en passer. Ainsi, par exemple, un pays qui produit aux prix les plus bas du blé, des métaux, du bois de construction, du chanvre, du suif etc. pourra frapper ces articles d'un modique impôt d'exportation sans faire tort aux producteurs. Car si l'impôt n'existait pas, les vendeurs n'en auraient pas touché une recette supérieure. Loin de là, les étrangers auraient simple-

ment acheté à meilleur marché les produits en question. Maintenant ces étrangers sont obligés de payer en sus le montant de l'impôt (1 — 5 p. c.). Ceci (d'après notre supposition) ne diminue point la demande effective, et le trésor touche une recette qui tombe exclusivement à la charge des étrangers, bien entendu lorsqu'elle est calculée suivant les principes développés ci-dessus.

Le second cas se présente lorsque dans l'étranger la recherche, ou la demande effective, des subsistances nécessaires à la vie augmente *subitement* à tel point, qu'elle en hausse le prix du double au triple. Un pareil changement occasionne la plus grande pénurie parmi la classe des non-cultivateurs. Si maintenant l'État met un impôt sur l'exportation de ces articles, il en déprime dans le pays le prix jusqu'à concurrence de l'impôt, et les vendeurs obtiennent pour leur blé etc. proportionnément moins. À la vérité cet impôt tombe à la charge des vendeurs, mais ils ne peuvent pas considérer ceci comme une perte, vu que cette subite demande effective n'a point haussé les frais que leur coûte la production du blé; son effet est simplement de leur procurer un taux de bénéfice extraordinairement considérable. Or le haut prix de leur denrée, ils le tireraient non-seulement de l'étranger, mais aussi des indigènes, pour lesquels il en résulterait un renchérissement disproportionné et un déplacement de toutes les relations. L'intérêt mutuel de la société exige que l'on conserve aux consommateurs indigènes un prix raisonnable. Ce but, on l'atteint en mettant sur l'exportation un impôt qui n'entrave pas celle-ci, et qui ne fasse que réduire les hauts taux de profit des vendeurs, de telle sorte qu'ils vendent aux indigènes leur blé jusqu'à concurrence du montant de l'impôt à meilleur marché, et que le produit de l'impôt puisse être employé à secourir dans le pays les consommateurs (Voir mes „principes de la législation de Police“ §. 211—240).

Toute imposition des marchandises qui s'exportent, laquelle a pour but de maintenir au profit des fabricans indigènes les bas prix de la matière première, telle qu'impôts sur l'exportation de la laine brute, sur celle des produits des champs, du chanvre, des haillons, du suif etc. répugnent aux vrais principes de l'économie politique et de la science des finances. Les raisons en sont développées dans mon économie politique §. 570 et dans mon ouvrage sur les principes de la législation de Police (§. 201 et 202). La science des

finances spécialement réprouve cette imposition parce qu'elle est anti-nationale et anti-économique et politique, et qu'elle diminue les moyens de payement. Car lorsque les prix des produits indigènes haussent par suite de l'imposition à tel point qu'il s'en exporte moins, ou que l'exportation en est totalement entravée, on en créera moins dans le pays, la richesse nationale, et par suite l'élément des impôts, diminueront par conséquent.

Presque tous les tarifs actuels gênent, au profit des produits des manufactures indigènes, l'exportation des chiffons. Et pourtant le papier n'en est pas pour cela ni meilleur, ni à meilleur marché dans les pays où l'on obtient une livre de chiffons pour quelques épingles, ou pour un ferret d'aiguillette, que dans les pays où l'on paye un ou deux gros pour une livre de chiffons. Si donc nos fabricans de papier ne savent pas confectionner avec une matière aussi peu coûteuse du papier à bon marché et de bonne qualité, cela ne peut tenir qu'à leur inaptitude ou leur inhabileté. La prohibition d'exportation des chiffons n'a d'autre effet que de faire amasser moins de chiffons parce qu'ils n'ont aucune valeur. Si l'on pouvait les vendre à l'étranger pour 5 — 8 écus le quintal, on amasserait dix fois, et peut-être cent fois autant de cette marchandise dépourvue à l'heure qu'il est de toute valeur, et tombée tout-à-fait dans le décri; et avec son prix nous pourrions peut-être acheter dans l'étranger autant de papier qu'en fabriquent nos papetiers avec la petite quantité de nos chiffons dénués de prix. Dès-lors le trésor pourrait prélever un impôt considérable sur l'importation du papier étranger. Cette concurrence avec les papiers fabriqués dans l'étranger stimulerait les papetiers allemands à redoubler d'industrie pour apprendre à confectionner avec des chiffons chers du papier d'une qualité aussi bonne et d'un prix aussi raisonnable que celui qui se fabrique en Hollande, en Angleterre et en France.

§. 1251.

4° *Moyens d'empêcher les Douanes d'entraver la liberté du commerce.* (§. 1221, 4.)

Partout où il existe des Douanes il est sans doute impossible de degager de toute gène les transports de marchandises. Mais cette gène se laisse d'autant plus alléger

que les tarifs de Douane sont modérés et que le mode de perception en est simple. Une grande incommodité pour les étrangers résulte notamment de ce qu'ils sont obligés d'ouvrir et de faire visiter à chaque frontière leurs bagages, coffres, voitures etc. Cet inconvénient se laisse lever le plus aisément lorsque les taux de Douane sont modérés. Car on peut par exemple imposer généralement toute importation de paquets, valises, malles, coffres de voyageurs. Dussent-ils même renfermer et importer de la sorte dans le pays des articles sujets à la Douane, cette Douane serait toujours bonifiée et compensée par d'autres valises ou malles qui ne contiennent pas des articles sujets à la Douane. C'est ainsi que les voyageurs s'assurent réciproquement leur commodité et leur aisance par un léger impôt qui, en somme, rapportera toujours bien davantage que lorsqu'on visite minutieusement tous les étrangers jusqu'à la chemise. Dans les cas où il existerait de justes raisons de soupçonner que quelqu'un ne voyage que pour exercer la contrebande, on pourrait permettre aux bureaux de Douane de faire des exceptions de la règle, de demander des déclarations sur le contenu des malles et valises, et de les visiter à l'instar de tout autre ballot. Les Douaniers apprennent facilement à reconnaître les voyageurs suspects.

Note. On pourrait imposer la malle d'un piéton à 2 gros, et celle d'un cavalier à 4 gros. Les coffres de voyage pourraient suivant leur surface cubique, autant qu'elle se laisse reconnaître extérieurement, être divisés en 3 classes; ceux d'une aune et un quart de long pourraient être comptés parmi les petits, ceux d'une longueur plus considérable, parmi la classe des moyens coffres; d'autres, parmi celle des grands coffres. On pourrait dès-lors les assujétir à un impôt de 6, 8, jusqu'à 10 gros, moyennant quoi ils seraient dispensés d'être visités et dépaquetés. On pourrait pareillement moyennant une redevance de 4 — 8 gros affranchir de toute visite les chaises et voitures de voyage, à moins qu'il n'existe contr'elles des soupçons particuliers.

§. 1252 a.

Sans doute l'introduction d'un pareil système libéral de Douane suppose la possibilité de trouver des Commis de Douane probes, patriotiques et intelligens. Les moyens de se procurer de pareils bons Employés sont 1° des appointemens qui les mettent en état de vivre convenablement à leur condition et rang; 2° leur choix parmi les bonnes classes de la société, qui attachent un grand prix à leur honneur et leur réputation, et que l'on peut supposer être étrangères à toute supercherie, trahison ou espionnage. Quiconque sert l'État par ces derniers moyens, le desservira tôt ou tard, s'il y trouve son intérêt. 3° Pour les Commis supérieurs il faut en particulier des hommes intelligens, réfléchis et honnêtes qui aient plus à coeur de rendre facile et agréable à la nation le système de Douane, de le perfectionner et de le dégager de tout embarras quelconque, que de fiscaliser, chicaner et descerner des amendes. La rentrée de beaucoup d'amendes est le plus sûr indice que le système de Douane ne vaut rien. Pour les autorités supérieures le problème fondamental consiste à administrer de manière que personne ne s'expose à être puni, et à faire condamuer par l'opinion publique toute fraude de Douane.

§. 1252 b.

C'est principalement des bas tarifs de Douane, joints à l'intelligence et à la probité des Commis à la Douane, que dépend la possibilité de concilier le régime des Douanes avec la plus grande liberté possible des professions et du commerce. Pour atteindre ce but, il importe d'avoir égard dans les institutions de Douane aux points suivans:

1° Les remboursemens ou restitutions de droits de Douane doivent être aussi rares que possible. Car pour y éviter la fraude, beaucoup de formalités gênantes sont

toujours indispensables. Ces restitutions ne sont nécessaires que là où l'on impose si fortement des produits indigènes qui se débitent dans l'étranger, ou des matériaux pour des articles manufacturés dont un grand nombre passe à l'étranger, que leur prix du coût s'en trouve haussé au point de diminuer ou de rendre tout-à-fait impossible leur débit au dehors. Partout où de pareils objets payent Douane, on fera bien de les en exempter tout-à-fait, ou de choisir un taux général qui soit compatible avec le débit étranger, afin que, lors de l'exportation, des restitutions de Douane payée ne deviennent nécessaires dans aucun cas, ou ne le deviennent que dans un très-petit nombre de cas.

Note. S'en tient-on dans l'imposition du froment, de l'orge, du seigle au taux de 10 p. c., ce taux ne fera nullement tort au prix qui se paye à l'étranger pour l'eau de vie, la bierre, la fabrication d'empoi, de vermicelle, de gruau. Car des fluctuations dans le prix de ces articles ont lieu annuellement, et un impôt de 10 p. c. ne produit qu'une légère hausse du prix, laquelle résulte souvent d'autres causes. Mais que l'on impose le froment à 33 p. c., on se verra contraint, pour ne pas nuire aux fabriques de froment qui travaillent pour l'étranger, à faire des restitutions de Douane par rapport aux objets manufacturés qui sortent de ces fabriques et passent à l'étranger. Des marchandises qui s'envoyent dans notre pays pour y être confectionnées, du moment qu'un impôt entraverait ces envois, doivent pouvoir entrer et sortir librement, autrement les professions qui s'y rattachent seraient ruinées. Par cela même il faut, en confectionnant des tarifs, recueillir les renseignemens les plus exacts au sujet du commerce qui se fait à la frontière, autrement on court risque de commettre les fautes les plus graves dans la fixation du tarif.

À la frontière prussienne, du côté de la principauté de Schwarzbourg, par exemple, des Sujets prussiens et saxons confectionnèrent autrefois toutes sortes de marchandises de bois. Ces marchandises furent expédiées brutes dans les villages prussiens pour y être colorées ou peintes et ensuite

réexportées. Lorsque parut le tarif de 1818 dans lequel l'importation de ces marchandises fut fortement imposée, cette branche d'industrie se vit tout à coup paralysée, et beaucoup de Sujets prussiens et saxons auraient été de la sorte privés de leurs moyens d'existence si le Gouvernement ne se fut hâté de remédier à cette disposition vicieuse du tarif.

2° Les Commis à la Douane apprendront peu à peu à connaître la plupart des personnes avec lesquelles ils ont affaire, et mitigeront les formes rigoureuses en faveur des individus qui se sont toujours montrés exacts à payer la Douane et à faire leur déclaration.
Il est impossible de présenter relativement à cet objet beaucoup de considérations générales, vu que dans la pratique c'est à la prudence à régler tout suivant la nature des circonstances et la différence des cas. Ce que nous avons dit à ce sujet doit simplement servir à faire voir la possibilité de mitiger dans de certaines occurrences la rigueur des formes. Que cette possibilité ait lieu lorsque les taux du tarif sont bas, c'est-ce que prouve l'exemple d'un grand nombre de petits États, où le système de Douane est exercé avec la plus grande humanité, et de beaucoup de villes, où se tiennent de grandes foires, et où le régime de Douane, malgré des tarifs assez hauts, ne cause aucun tort aux affaires, et n'est à charge à personne Pourquoi n'en serait-il pas de même dans de grands États?

§. 1253.

5° *Les Douanes ne doivent avoir qu'un but purement financier.*
(§. 1221, 5.)

Rien ne rend plus onéreux le système de Douane comme lorsqu'on aspire à atteindre par lui plus d'une fin. Dans presque tous les États les Douanes servent non-seulement à prélever des impôts et à procurer recette au trésor,

mais aussi, et souvent principalement, à régir ou diriger les professions suivant de prétendus principes d'économie politique. Ce but on croit l'atteindre:

1° tantôt en prohibant tout-à-fait l'importation ou l'exportation de certains objets,

2° tantôt en imposant fortement certains objets exportés ou importés.

Nous avons suffisamment fait voir ailleurs (dans l'économie politique et dans l'exposé des principes généraux de la législation de Police) ainsi que dans le cours de cet ouvrage, sur quelles idées erronées se fonde une pareille politique. Ici nous ne voulons que montrer comment un système de Douane, qui perd tout-à-fait de vue la fin purement financière, doit de toute nécessité agir contrairement à son but principal. C'est-ce qu'on verra évidemment par ce qui suit:

1° Nous le répétons, rien n'encourage plus à la contrebande comme les prohibitions et les hauts droits de Douane. Or comme sans les prohibitions et les hauts droits, il est de toute impossibilité d'empêcher l'importation ou l'exportation des marchandises que l'on ne veut pas laisser entrer, ou que l'on veut garder dans le pays, la Douane se crée par ces mesures son propre, et son plus grand ennemi.

2° Comme les prohibitions et les hauts droits doivent faire cesser ou diminuer l'importation et l'exportation, ces mesures tarissent et diminuent dans la même proportion les sources de recette du trésor. Car la Douane ne se paye point pour ce qui, malgré ces mesures, pourrait encore s'exporter ou s'importer par voie de contrebande, quelque considérable que soit cette contrebande.

3° Les fins accessoires que l'on cherche à atteindre par la Douane sont cause que l'État se voit entraîné à s'écarter de la politique saine sur laquelle doit se fonder le système d'imposition. Car si la politique financière oblige indispensablement de prélever sur un objet une somme considérable, les tarifs d'imposition

doivent être fixés d'autant plus haut que le nombre, ou la valeur, des objets sur lesquels ils doivent être perçus est exigu. Maint objet serait très-propre à être imposé, mais comme on ne veut pas qu'il s'importe ou qu'il s'exporte, il ne peut devenir en aucune manière un objet d'imposition. Tel autre article produirait une recette très-productive s'il était imposé modérément, mais comme la direction des professions industrielles exige qu'il soit frappé d'un haut impôt, ou bien la consommation en diminue, ou l'on importe l'article par voie de contrebande. La Douane y perd donc sa recette. Or plus elle perd d'articles d'imposition par suite de pareilles fins accessoires, plus doivent être hauts les impôts sur les autres objets souvent peu propres à l'imposition. — Il n'est donc rien de plus contraire au perfectionnement du système de Douane que d'y attacher de semblables fins accessoires. En particulier, on jette par là les fondemens d'un système indestructible de contrebande. Car il suffit *qu'un* objet très-recherché soit prohibé, ou fortement imposé, pour que la profession de la contrebande s'introduise inévitablement, et dès-lors elle s'étend aussi aux objets légèrement imposés. Une fois dans la voie illicite, le voleur qui s'est exposé à être surpris, emporte tout ce qu'il trouve en son chemin.

Note. De la soie brute, du coton brut etc., ainsi que des produits de manufactures étrangères, supportent très-bien un modique impôt. Mais conformément au système habituel, dit commercial, mercantile, ou prohibitif, suivant lequel les manufactures indigènes de soie et de coton doivent être favorisées, les deux premiers articles ne sont frappés d'aucun impôt, tandis que les produits des manufactures étrangères sont imposés à tel point qu'il ne s'en importe que fort peu. Dans les deux cas la Douane se prive des moyens d'atteindre son but financier, vu qu'elle néglige d'utiliser les articles qui se prêtent le mieux à l'imposition, et se voit par là obligée de pourvoir au déficit qui en résulte,

en frappant de hauts droits d'autres articles. De même les droits sur l'importation du sucre pourraient être extraordinairement réduits et pourtant rapporter le même produit qu'ils donnent à l'heure qu'il est, si l'on renoncait à la marotte de favoriser par les droits de Douane les raffineries indigènes de sucre, qui sont incontestablement la plus mauvaise espèce d'industrie pour les pays dont les propres productions leur fournissent de suffisans moyens d'occuper leurs capitaux. (Voir la note au §. 1128.)

§. 1254.

3° *Timbre.* (§. 1209.)

La méthode de prélever les impôts par le timbre est commode et à bon marché du moment que ces impôts sont fondés sur de sages principes. C'est ainsi que

1° les contributions qui servent à bonifier des actes judiciaires ou les offices des magistrats dans les procès, les enregitremens etc. se laissent le mieux prélever par le moyen d'un papier timbré déterminé pour chaque occurrence particulière.

2° Il en est de même des impôts pour les cartes à jeu, les dés, la vaisselle en or et en argent, les feuilles de gazettes, les journaux etc.

§. 1255.

4° *Monopoles de l'État.* (§. 1209. 4.)

Enfin le Gouvernement se sert assez souvent de monopoles comme d'un moyen de prélever des impôts. On ne saurait nier que le monopole ne soit dans beaucoup de cas un mode de prélèvement facile et à bon marché. Car par le monopole tous les articles à imposer se laissent concentrer dans un petit nombre de mains, qui prélèvent ensuite l'impôt au moyen de la hausse du prix. Ne peut-on obtenir ces articles que des mains des monopoleurs, on est obligé, si l'on veut consommer ces articles, d'en payer l'impôt. Souvent le monopoleur se sert pareillement du timbre pour signaler ses marchandises. — Là où le monopole est tout simple, et ne suppose ni une complication d'affaires,

ni une différence d'objets, là il peut être mis convenablement en pratique, et se présente, quant à certains impôts, comme unique mode de perception, comme, par exemple, le monnayage des pièces, le papier timbré etc. Mais du moment que le monopole devient une opération très-compliquée d'industrie et de commerce, il traîne à sa suite les inconvéniens suivans: 1° il renchérit les marchandises beaucoup plus que ne l'exige l'impôt, parce que la fabrication de l'État est plus coûteuse que celle des particuliers; 2° il en diminue par conséquent la consommation, 3° et prive la nation d'une source d'industrie. Mais tous ces inconvéniens coûtent ordinairement à la nation bien au delà de l'impôt que l'État retire du monopole. Si l'État se contentait de prélever sur ces mêmes articles un modique impôt, il n'aurait pas besoin du monopole, et ce qu'il y perdrait sur le montant de son bénéfice, se laisserait facilement compenser par un impôt sur le profit résultant, pour la nation, de la conservation de la branche d'industrie que lui enlevait le monopole, et du meilleur marché auquel elle peut se procurer ces objets. Les inconvéniens du monopole ont déjà été développés aux §. 340—450. Il sera donc toujours un mode de prélèvement très-coûteux et doit par cela même être condamné.

Note. L'impôt sur le papier timbré ne peut être perçu que par voie de monopole. L'espèce particulière du papier et le fait, qu'on ne peut acheter ce papier que d'une autorité publique, garantissent seuls de la fraude. Car si chaque négociant devait être en droit de faire timbrer du papier et de trafiquer avec cet article, cela donnerait lieu à une multitude de falsifications, vu qu'il n'est rien de plus facile que de contrefaire un pareil timbre. On prévient cet inconvénient lorsque l'État est seul en droit de vendre du papier timbré. Car on juge qu'il ne vaut guère la peine de contrefaire le timbre pour une ou plusieurs feuilles de papier. De même les almanacs, et les cartes à jouer ne se laissent imposer avec succès que lorsqu'on fait de ces articles un monopole de l'État, surtout lorsque l'impôt est très-haut. Ici cependant les falsifications sont déjà beaucoup plus im-

portantes, et il est nécessaire d'examiner mûrement, s'il ne serait pas mieux de se contenter d'un modiqne timbre, et de laisser libre le commerce de ces articles. — Les monopoles de l'État qui ont pour objet d'autres matières, telles que sel, poudre à canon, eau de vie, poivre etc., sont en totalité des modes de perception très-coûteux pour la nation, mais auxquels on ne saurait renoncer du moment que l'on persiste à prélever de hauts taux d'imposition. De bas tarifs seuls se laissent plus facilement percevoir sur ces articles lorsqu'on adopte un autre mode de perception moins coûteux; ils méritent en outre la préférence parce qu'ils sont plus favorables aux professions et à la production, ainsi qne nous l'avons déjà fait voir dans plusieurs occasions. Les monopoles subsistent presque généralement dans les États barbaresques et despotiqnes, qui retirent par ce moyen du peuple leurs principaux revenus. Le Pacha d'Égypte s'est approprié tout le commerce extérieur. Tous les produits du pays doivent lui être cédés pour un certain prix qu'il fixe lui-même. Il achète les marchandises des Indes orientales et contraint les négocians de ses États à les prendre pour un prix, dont il fixe lui-même le montant, s'il ne peut les vendre mieux aux étrangers. Un pareil système fait sans doute verser de l'argent dans le trésor, mais la force, les ressources, et la richesse de la nation ne peuvent guère y gagner.

II.

De l'administration en propre ainsi que de la ferme des impôts.

(§. 1198.)

§. 1256.

Une question qui mérite d'être mûrement approfondie est celle de savoir, si l'État doit percevoir lui-même, par ses propres fonctionnaires, les impôts, ou s'il doit en donner la perception à ferme? (§. 1197 et suiv.)

§. 1257.

1° Régie en propre des impôts.

La régie en propre s'exécute par l'intermédiaire de percepteurs ou receveurs de finances, spécialement nommés pour cet effet. Plus est grande la diversité des impôts, plus le nombre de ces Employés doit être considérable, et plus par conséquent la perception est dispendieuse, vu que des affaires compliquées reviennent toujours plus cher à l'État qu'aux particuliers.

§. 1258.

2° Ferme des impôts.

La perception des impôts par autrui a lieu lorsque l'État abandonne ce soin à un fermier, qui a l'obligation de verser dans le trésor une somme déterminée, sauf à se dédommager de cette somme et de sa peine par la perception des impôts. Ce système est celui de la *ferme des impôts.*

§. 1259.

Raisons pour et contre ce système.

La ferme des impôts est généralement haïe à cause des abus qui y sont attachés. Relativement à ce mode de perception on objecte:

1° qu'il coûte le plus à l'État, parce que le fermier se prémunissant autant que possible ne concédera que le minimum au Gouvernement; tous les excédans lui tomberont par conséquent en partage, et de la sorte, il s'enrichira aux dépens des autres Sujets. Comme ordinairement le montant du fermage est si considérable dans ce genre d'opérations que peu de personnes peuvent y concourir, il est facile au petit nombre de concurrens de passer entr'eux des conventions par suite desquelles celui auquel la ferme est laissée indemnisera les autres. Ces frais, les contribuables

devront pareillement les rembourser au fermier, et l'État y perdra considérablement, en sorte qu'aucun mode de perception n'est plus coûteux et plus oppressif.

2° Qu'il pèse le plus sur les Sujets, parce que le fermier y procède avec la dernière rigueur, et qu'il a recours à toutes sortes de vexations pour extorquer aux contribuables tout ce dont il compte pouvoir répondre.

3° Qu'il prive l'État de la faculté de procurer aux Sujets des soulagemens en fait d'imposition, et d'introduire des modifications partout où la perception est onéreuse et vexatoire. Voilà pourquoi le système de la ferme des impôts préjudicie particulièrement à la liberté des professions, et contribue à rendre odieux l'impôt.

§. 1260.

Les partisans du système de la ferme des impôts au contraire soutiennent:

1° que par lui l'État est sûr de ses revenus, vu que le fermage est fixé, et qu'il rentre ponctuellement aux termes convenus;

2° que le fermier sait régulariser la perception à bien meilleur marché que l'État;

3° que notamment dans l'imposition indirecte il saura beaucoup mieux empêcher les malversations, et pourra verser dans le trésor beaucoup plus de sommes que n'en percevrait l'État, s'il administrait lui-même le prélèvement;

4° qu'en stipulant, à l'égard de cette même classe d'impôts, comme condition, que les fermiers tiendront compte ouvert, l'État peut, par la ferme des impôts, savoir le plus sûrement combien un impôt est en état de rapporter, et que par conséquent il prélèvera avec le temps un fermage toujours plus élevé et plus sûr;

5° qu'enfin l'État retire de la ferme des charges publiques l'avantage d'être débarrassé des comptes très-compli-

qués auxquels les détails de la recette des impôts donne lieu.

§. 1261.

Appréciation de ces raisons.

Lorsqu'on pèse dans la balance les raisons pour et contre le système de l'amodiation des tailles, en ayant égard aux différentes classes d'impôts, on reconnaîtra qu'il est difficile d'établir à ce sujet un principe général, que dans quelques cas, l'administration en propre, et dans d'autres, l'amodiation, semble mériter la préférence; que l'administration en propre se laisse perfectionner en constituant co-intéressé le Commis au bureau des tailles, à l'effet de l'encourager par là à plus de zèle, et que d'un autre côté le système de l'amodiation peut être régularisé de telle sorte que l'État conserve toute faculté d'empêcher les abus que le fermier pourrait introduire au détriment du public.

§. 1262.

Quels sont les impôts dont la perception peut convenablement être administrée en propre.

L'administration en propre de la perception des impôts directs, dont le produit est exactement fixé par le rôle des tailles, ne peut nulle part être sujette à de grandes difficultés, du moment que l'assiette des impôts a été réglée suivant de justes principes, de manière que les contribuables n'aient pas été imposés outre-mesure, et que la taille n'atteigne que les Sujets solvables. Comme le rôle des tailles indique exactement la cote de chacun, ainsi que le montant de la recette intégrale des tailles, une sage administration pourra facilement pourvoir à ce que les tailles rentrent ponctuellement et que des arrérages ne soient pas tolérés. Aux Commis au bureau des tailles on peut même imposer la condition de répondre de la rentrée exacte des impôts à des termes préfixes, et d'en effectuer le versement dans

les caisses publiques, en raison de quoi ils devront être investis de tous les moyens d'exécution nécessaires pour pourvoir eux-mêmes à ce que le payement des tailles ait lieu en temps opportun.

§. 1263.

L'État se facilite encore davantage l'affaire lorsqu'il rend chaque commune responsable de l'exact payement des impôts directs acquittables à de certains termes, et qu'il leur en abandonne, contre des pour cent déterminés, le règlement de la perception. Ceci est une espèce d'amodiation qui ne peut en aucune manière préjudicier aux contribuables, et par laquelle l'État se débarrasse d'une affaire très-détaillée, et en charge une autorité, qui a le plus grand intérêt à ce que la perception soit exécutée avec le moins d'inconvéniens pour les membres de la commune, et le plus d'économie qu'il est possible. La commune pourra le mieux juger, suivant l'état des choses, ce qui lui est le plus convenable, ou de faire prélever les impôts par des agens salariés, ou d'en amodier la perception au plus offrant, qui ait d'ailleurs pour cela les qualités requises. Comme dans les impôts directs les sommes qui rentrent sont fixées quant à leur montant, il ne saurait être question de savoir combien le percepteur veut verser en impôts, mais bien jusqu'à concurrence de quelles sommes il veut se charger de la perception et du payement par termes des tailles.

§. 1264.

Quels sont ceux dont la perception peut convenablement être donnée à ferme.

Au contraire, le montant ou le produit d'un impôt n'est-il point fixé, et la vérification des objets d'imposition ou la déclaration et le versement des sommes rentrées dépendent-ils du zèle et de la probité du percepteur, dès-lors il est bien plus convenable d'amodier en forme de pareilles recettes. À cette espèce d'impôts appartiennent:

1° les péages ou Douanes qui se payent aux frontières, et l'accise acquittée aux portes des villes, partout où elle existe. Relativement à ces droits, le fermier doit être fondé à former des établissemens particuliers de surveillance, et la Police doit être astreinte à lui prêter main-forte;

2° la perception des droits a) sur le produit des moulins, b) sur les brasseries et distilleries, c) sur les bêtes de boucherie;

3° les monopoles, en tant qu'ils sont jugés nécessaires, tels que le débit exclusif du sel, des cartes à jeu, du papier timbré;

4° la perception des droits pour l'usage des chaussées, des ports, canaux, ponts etc.

Note. Le bail à ferme des péages ou droits de Douane présente beaucoup de difficultés, parce qu'il n'est guère possible de donner à ferme chaque péage individuellement; on ne peut tout au plus amodier collectivement que ceux qui peuvent aisément se faire tort les uns aux autres. Mais dès-lors les sommes de fermage deviennent trop considérables, et la concurrence n'étant pas assez grande, on court risque que les concurrens finissent par s'entendre entr'eux, et que celui en faveur duquel les autres renoncent à l'amodiation leur paye en retour une certaine somme; pratique connue partout où il existe de grandes amodiations d'impôts, et qui constitue en perte le trésor aussi bien que le public. Et si l'on veut amoindrir les objets donnés à ferme, les différens fermiers peuvent facilement se préjudicier les uns aux autres, en ce que l'un par son indulgence, ou par l'adoption de tarifs moins hauts, augmente l'importation qui se fait par sa route péagère, car le grand nombre de personnes qui passent par sa route lui rapporte bien davantage que les hauts tarifs qui se perçoivent pour une masse plus exigue de marchandises. La même pratique se rencontre sans doute pareillement dans les pays où les droits sont perçus par les fonctionnaires. Car l'indulgence, acquise moyennant bon payement, attire les transports de marchandises, tandis que la rigueur et l'incorruptibilité les rebutent et les éloignent. À la Douane frontière d'un certain royaume la recette de 2

millions tomba une fois dans une année jusqu'à concurrence d'un demi million, tandis que celle de la Douane avoisinante s'accrût d'un million. On destitua le directeur qui avait laissé déchoir à ce point la recette de la Douane, et l'on récompensa l'autre pour le prétendu zèle qu'il avait témoigné à augmenter la recette!!!

§. 1265.

Il faut commencer par administrer en propre la perception des impôts dont le produit se laisse calculer difficilement, afin de se procurer un fondement pour l'amodiation future de leur prélèvement. Dans la plupart des occurrences il se présentera assez de fermiers qui offriront une somme de beaucoup supérieure à celle qu'a procurée l'administration en propre. Afin de perfectionner de semblables bases pour les cas de nouvelles amodiations, il faut imposer à chaque fermier l'obligation, de rendre compte exact de la recette et de la dépense, et de laisser ses livres perpétuellement ouverts pour le contrôle de l'État. Tout désordre, toute omission constatée d'inscriptions, toute fausse déclaration doit être rigoureusement punie. — Ces livres sont mis sous les yeux des futurs concurrens à l'amodiation, pour qu'ils en prennent connaissance.

Note. Les droits d'entrée que dans de certaines villes on paye après le coucher du soleil, l'heure de la fermeture des portes, habituellement rapportent par l'amodiation le triple de ce que l'on en retire par la voie de l'administration en propre. En Prusse la recette des droits de chaussée s'augmente pareillement du double et du triple par la voie de l'amodiation. Décidément, on obtiendrait les mêmes résultats en donnant à ferme la recette des postes. De même les moulins, les distilleries d'eau de vie, les fabriques de sel etc. peuvent être amodiés ou bien aux entrepreneurs même, ou à d'autres particuliers.

§. 1266.

Pour empêcher les fermiers de vexer le public, il importe:

1° de les astreindre à observer rigoureusement les dispositions législatives concernant la quotité et la qualité des impôts, et à n'employer d'autres moyens d'exécution que ceux voulus par la loi.

2° Ils ne doivent point avoir le droit de condamner ou de punir les contrevenans. Au contraire, toute enquête relativement aux infractions des contribuables et aux plaintes portées contre les fermiers doit se poursuivre par-devant les tribunaux ordinaires, et conformément aux lois.

§. 1267.

Le bail à ferme de monopoles commerciaux d'articles dont la qualité peut être bonne ou mauvaise offre aux fermiers le plus d'occasions de vexer le public. C'est par ce motif qu'il faut réprouver non-seulement *l'amodiation* de ce genre d'impôts, mais aussi *ces impôts* mêmes; car en fait de pareils monopoles, l'administration ou la régie vaut rarement mieux que le bail.

Note. En Prusse, jamais on ne vendit de plus mauvais café et tabac que sous le système de la régie de ces deux articles. Il n'en est pas ainsi du monopole du sel qui existe encore actuellement en Prusse, où cependant jamais on ne s'est plaint de la mauvaise qualité du sel. La raison en est évidente. L'autorité venderesse ne peut retirer aucun avantage en se pourvoyant de mauvais sel, car les prix de vente lui ont été fixés, d'où il suit naturellement qu'elle n'acceptera point de sel de mauvaise qualité. En Russie on se plaignit beaucoup de la mauvaise eau de vie que les fermiers de cet article vendirent au public. Car quoique l'épreuve que doit subir l'eau de vie est exactement fixée par les lois, il est rare cependant que des individus portent plainte à ce sujet. D'ailleurs un fermier qui a des millions à sa disposition trouve

toujours moyen d'annuler ou d'atténuer les effets des plaintes portées contre lui.

SECTION QUATRIÈME.

(§. 967. 990. 1197.)

De l'exact aperçu et de la comparaison de la recette et de la dépense publiques.

§. 1268.

Conditions d'un exact aperçu des finances.

Pour juger sainement de l'état financier d'un État, et pour en avoir sans cesse un exact aperçu, il est nécessaire,

1° qu'en général l'administration financière soit organisée de telle sorte, que les autorités par leurs, travaux coopèrent chacune à leur assistance commune, et se confondent en un tout collectif;

2° que l'on connaisse à l'avance le montant approximatif de la recette et de la dépense annuelles de l'État;

3° que l'on pourvoye à ce que la recette rentre ponctuellement aux époques où la dépense à laquelle elle est destinée devient indispensable, ou à ce que les autorités chargées de la dépense soient à chaque instant munies des fonds nécessaires;

4° que l'on ait des moyens de se convaincre en tout temps que les recettes préfixes sont rentrées, et que les dépenses nécessaires ont été faites;

5° que l'on puisse se procurer à chaque instant un aperçu général de toutes les recettes et dépenses, et

6° qu'il soit constant jusqu'à l'évidence que toute la recette et la dépense ont été faites conformément aux véritables fins de l'État, et réglées et réalisées suivant les principes de la science de l'économie politique.

On satisfait à la première condition par une *division systématique des autorités financières*, à la seconde *par la confection de bons états de situation*, à la troisième, quatrième et cinquième *par une régularisation parfaite des caisses et comptes*, à la sixième, par un *bon contrôle public*. Il importe de porter son examen sur ces différens objets.

I.

De la division de l'administration financière.

§. 1269.

Division systématique des autorités financières.

Une bonne administration d'un puissant royaume exige qu'il soit divisé en sections majeures et mineures, dans chacune desquelles doivent être organisées des autorités administratives spéciales, qui, tant entr'elles que dans leur ensemble se liant à une autorité administrative supérieure, forment, au total, un tout collectif, ou un système. Ceci s'applique notamment à l'administration financière. Un grand État doit par conséquent être divisé en provinces, possédant chacune son autorité financière spéciale, dans laquelle il doit être pourvu à tous les élémens de l'administration financière qui subsistent dans la province. Cette autorité doit organiser tout ce qui est nécessaire pour réaliser dans la province des fins financières. Les autorités financières provinciales se rattachent toutes à une suprème autorité financière centrale, dont elles reçoivent les ordres, et à laquelle elles rendent compte exact de l'administration financière des provinces. Cette autorité centrale doit posséder dans ses membres toutes les connaissances nécessaires pour juger sainement de toutes les branches de l'administration financière dans toute l'étendue du royaume, de même que chaque au-

torité financière préposée aux provinces doit concentrer dans son sein toutes les connaissances indispensables pour porter un jugement sain sur les branches administratives du ressort de cette province. L'autorité centrale aussi bien que les autorités provinciales ont sous leurs ordres les Employés ou autorités nécessaires pour mettre l'administration en vigueur.

Note. Un État administre-t-il des Domaines, forêts, mines, salines etc. ou exploite-t-il des fabriques, il faut que dans l'autorité financière siègent des hommes qui connaissent à fond ces diverses branches d'exploitation et soient par conséquent en état d'en juger sainement. En semblables cas, il est pareillement nécessaire que dans chaque autorité financière provinciale se trouvent placés des Conseillers qui soient versés tant dans les principes généraux des branches d'administration économique et politique qui subsistent dans leur province, que dans les détails d'exploitation de leur ressort. Un État ne possède-t-il pas des Domaines, forêts etc., les autorités n'ont nullement besoin d'Employés qui entendent ces branches d'exploitation. — Les Employés subordonnés aux autorités provinciales des finances sont 1° ceux préposés à la recette et à la dépense, 2° toutes les autorités administratives du ressort de la province, telles que bureaux des aides, autorités forestières, administration des mines, directeurs des fabriques de l'État situées dans l'arrondissement de la province etc. Constituer ces Employés membres de l'autorité financière même, serait contraire à toute idée d'une bonne administration des finances et paralyserait la direction et l'inspection suprêmes. De même le trésor public, le bureau général des recettes et payemens, toutes les directions générales de branches administratives spéciales doivent être subordonnées et non coordonnées ou adjointes à la suprême autorité financière centrale.

§. 1270.

Lorsque dans un État les branches spéciales d'administration sont très-étendues, et se propagent dans plusieurs provinces, on leur prépose habituellement une administration centrale particulière dont relèvent toutes les administrations

spéciales de cette branche, et qui, indépendante des autres autorités, la régit exclusivement. De pareilles administrations générales forment et composent souvent des ministères particuliers, et sont sous le contrôle suprême de l'État. Mais cette institution ne paraît pas toujours convenir dans toutes les circonstances; car 1° elle paralyse évidemment l'administration d'une pareille branche d'exploitation, vu qu'une grande machine se meut toujours plus lentement qu'une petite. Les autorités subalternes individuellement ne peuvent rien entreprendre d'elles-mêmes sans en référer longuement, et attendre les réponses. Ceci doit nécessairement produire en elles une certaine inertie et indisposition, en sorte qu'elles préféreront laisser marcher les choses dans la voie accoutumée plutôt que de songer à des améliorations qui leur causent beaucoup d'embarras et d'écritures, et dont en définitive on ne leur tient aucunement compte. 2° Une pareille administration générale revient beaucoup plus cher que lorsque chaque administration agit pour soi, et que l'autorité supérieure dont elle relève se trouve dans sa proximité. Non-seulement l'entretien d'une pareille autorité centrale cause de grands frais, mais les perpétuelles tournées d'inspection de ses Conseillers, les correspondances sans fin avec les autorités qui leur sont subordonnées etc. occasionnent pareillement beaucoup de dépenses. 3° On imprime par là à l'administration une uniformité qui n'est nullement à désirer, vu que toutes les autorités subalternes sont obligées de se conformer à *une* idée, de suivre un même ordre, tels qu'ils leur sont donnés d'en haut. Ceci sans doute serait très-bien, si l'on pouvait supposer la plus grande perfection possible de cet ordre et de cette idée, mais cela ne sera jamais le cas, car une pareille autorité souveraine, comme de raison, ne suit habituellement que des vues partiales, attendu qu'elle ne peut jamais connaître exactement le détail de toutes les administrations individuelles, et qu'en général toute science, tout art peut être et sera en réalité développé et perfectionné bien davantage lorsque beaucoup

de personnes l'exercent chacune pour soi, et d'une manière, indépendante, que lorsqu'une seule personne contraint toutes les autres à travailler d'après son module, ce qui fait naître facilement la monotonie, la laxité et le trantran. Les administrations locales sont-elles indépendantes et responsables uniquement envers leur autorité inspective de toutes leurs opérations, elles s'attacheront avec bien plus d'ardeur à se distinguer, et à remplir au mieux la tâche qui leur a été imposée. Dès-lors les talens et les ressources intellectuelles se développent bien plus sûrement et plus promptement que lorsque tout doit suivre une règle uniforme. Enfin 4° de pareilles administrations générales ont une position trop indépendante, vu que leur autorité équivaut à celle des Ministères, et qu'une immixtion dans les affaires de leur ressort est impossible aux autres Ministères, parce qu'ils n'entendent rien à cette partie. C'est la raison pour laquelle on rencontre de si grandes difficultés lorsqu'il s'agit de supprimer ou de changer le mode d'exploitation antinational et anti-économique et politique que suivirent jusqu'ici de pareilles branches d'administration. Car il est de l'intérêt de pareilles autorités administratives de conserver et d'étendre leurs branches d'administration, fût-ce même aux dépens publics. Elles s'opposeront donc continuellement à tout mode d'utilisation de leurs travaux lequel diminue leur influence ou la rend superflue.

En conséquence le mieux semble être de rendre les administrations locales indépendantes des administrations centrales, et de les soumettre simplement à la surveillance et au contrôle des autorités financières provinciales les plus prochaines. La grande diversité des administrations excitera en elles la plus grande émulation à se surpasser les unes les autres en accroissement du produit net de leurs travaux, ce qui contribuera le plus au perfectionnement de leur art, à sa propagation dans le pays, et à sa pénétration dans toutes les localités. Les autorités financières seront à portée d'observer exactement les administrations, d'apercevoir

leurs vices et défauts, et d'y porter remède. Il suffit que dans chaque autorité provinciale un Conseiller connaisse bien l'arrondissement administratif de son ressort pour juger, si cet arrondissement est bien ou mal régi, et pour préposer à l'administration la personne la plus idoine. Le mieux sera même que les administrateurs de biens publics (comme aussi de mines, salines etc.) ne soient pas des fonctionnaires publics, mais bien de simples particuliers qui puissent être maintenus dans leur place ou en être destitués, ainsi que le décidera l'autorité, suivant qu'ils remplissent leurs fonctions fidèlement, et avec intelligence, ou non. Ce sera là le moyen le plus efficace de réveiller les talens, et de renforcer la tendance à réaliser au mieux les fins financières de l'État. Nous avons déjà montré plus haut (§. 967 et suiv.) comment une pareille institution sert à simplifier l'administration.

§. 1271.

En résumé, l'administration financière d'un royaume suppose

I. une suprême autorité financière, se composant

a) d'un chef, ou d'un Ministre des finances appelé à diriger et contrôler tout ce qui concerne cette partie,

b) de Conseillers de finances, ses adjoints, dont chacun doit posséder les connaissances générales du ressort des finances et de l'économie politique, et en outre connaître à fond chaque branche spéciale des parties administratives discutées dans le Ministère des finances. Ces Conseillers forment ensemble le Ministère des finances. De ce Ministère relèvent immédiatement

α) le bureau central (la Chambre) des recettes, et le bureau central (la Chambre) des payemens (Trésorerie),

β) le bureau central (la Chambre) des comptes,

γ) les autorités financières générales chargées d'admi-

nistrer des sources spéciales du revenu public, ou d'exécuter les ordres du Ministère des finances partout où l'exigent les circonstances.

II. Des autorités provinciales financières. Elles se composent d'un Chef et de Conseillers qui se trouvent entr'eux dans le même rapport que les membres du Ministère des finances auquel ils sont subordonnés. De ces autorités provinciales relèvent a) tous les bureaux de recettes et de dépenses des cantons dont se compose la province, b) les bureaux des comptes provinciaux, c) les intendances ou bailliages de cantons, destinées à créer recette, ou à faire valoir des deniers publics conformément aux ordres des autorités financières, d) tous les receveurs individuels et trésoriers de chaque canton, endroit etc.

III. Les provinces sont-elles tellement étendues et considérables qu'une autorité ne suffit pas pour les contrôler, elles doivent être divisées en cantons, et pourvues en outre d'autorités cantonales suivant les mêmes principes que les autorités provinciales.

II.

Des états de situation en matière de finances, ou de budjets.

§. 1272.

Ce qu'il faut entendre par états de situation, et budjets.

Une bonne administration exige avant tout que l'on connaisse ses objets, ses besoins, et les moyens d'y faire face. Plus elle est compliquée, étendue et multiple, plus cette condition est indispensable. C'est la raison pour laquelle il est, notamment dans l'administration des finances, de toute nécessité de calculer *à l'avance* les dépenses prochaines, et la recette destinée à y faire face. De pareilles

27 *

suppntations préalables ou provisoires s'appellent des *états de situation*. — En matière de finances publiques, ces états de situation ne sont donc autre chose que des suppositions préalables on provisoires de ce que l'État doit dépenser et percevoir. Ils se fondent sur la connaissance des besoins publics et des sources de la recette de l'État.

§. 1273.

Les besoins publics sont constatés par les autorités qui sont le plus à leur portée, et qui ont la meilleure occasion de les connaître et de les apprécier. Voilà pourquoi chaque autorité préposée aux finances de la province fait dresser par ses fonctionnaires le relevé des besoins des autorités qui lui sont subordonnées. L'examen de ces besoins appartient avant tout à elle, en qualité d'autorité inspective la plus prochaine, puis à l'autorité financière centrale, et en dernier ressort à l'autorité suprême de contrôle public. Cette dernière fixe dès-lors ces besoins et les porte de la sorte sur le budjet des finances. Les recettes se règlent sur les différentes sources financières, et sont constatées par des comptes auxquels l'expérience, les lois financières, et des inductions fournissent les données. L'état de ces recettes forme *le budjet des recettes*.

§. 1274.

Leurs rubriques.

Les notions générales qui dans tout budjet marquent les objets pour lesquels la dépense est faite, on les sources d'où découle la recette, constituent les *rubriques* du budjet. Chacune de ces rubriques se fonde à son tour sur un autre état, dont les rubriques constituent les notions contenues dans celles-là, ce qui peut être poussé jusqu'à ce que les rubriques se présentent en quelque sorte comme des individus, ou qu'une analyse ultérieure soit jugée inutile. — Les

états financiers se régularisent par conséquent comme un système de notions subordonnées et coordonnées, et forment un tout collectif dont la perfection, quant à *la forme*, se juge suivant les règles d'une division logique, et quant au *fond* (ou la perfection matérielle), se fonde sur la justesse et l'exactitude des élémens qui servent de base aux données de l'état financier.

Note. Les notions les plus universelles, ou les fondemens, de la division des états financiers, sont la dépense publique et la recette publique. Les rubriques fondamentales de l'état des dépenses sont 1° la Cour, ou la maison du Prince, 2° l'état civil, 3° l'état militaire. Les besoins de ces trois rubriques se divisent en ordinaires et extraordinaires. L'état de la Cour indique tous les besoins spéciaux de la maison du Prince, tels que tables, châteaux, écuries etc. L'état civil comprend tous les besoins de l'administration de la Justice, de celle de la Police (établissemens de sûreté, de commodité, de civilisation etc.) et de celle des finances. L'état militaire embrasse l'organisation et l'entretien de l'armée, des forteresses, des arsenaux etc.

L'état des recettes publiques a autant de rubriques fondamentales qu'il contient de sources de recette, tels que a) biens publics, et toutes les branches spéciales comprises sous cette dénomination, comme biens ruraux, champs individuels, mines, salines, pêche, forêts, b) droits régaliens, tels que monnayage, postes, commerce de sel, c) impôts, comme impôts sur le revenu, sur les consommations, impôts directs et indirects.

§. 1275.

L'état public des finances est d'autant moins compliqué que le pouvoir se borne exclusivement aux affaires publiques proprement dites, en s'abstenant de toute administration en propre, tant de ses dépenses que des sources de son revenu. Car du moment que l'État administre lui-même les sources de sa recette, telles que biens domaniaux, mines, postes etc., il faut confectionner pour chacune de ces branches administratives des états spéciaux très-détaillés, ce qui multiplie

à l'infini toutes les affaires qui se rattachent à la chose publique. Mais dès que les Domaines, mines, salines, fabriques, comme en général tout ce qui est du ressort de l'économie politique, sont laissés à l'industrie privée, les états de situation n'auront à s'occuper que des recettes provenantes de ces sources financières, recettes, dont l'administration ne regardera en aucune manière l'État. De même les dépenses se feront intégralement, et l'État n'aura point besoin de s'embarrasser de leur emploi, s'il est dispensé de toute administration en propre. — Pour la simplification du régime financier il sera donc fort essentiel que l'État se débarrasse de toute administration en propre des sources de sa recette.

§. 1276.

Même dans un État où l'on ne saurait pas encore se passer d'une pareille administration en propre, il sera toujours très-utile pour faciliter les comptes, ainsi que l'aperçu des finances, que l'on sépare tout-à-fait de l'administration financière proprement dite, celle des sources d'où découle le revenu public, et que l'on constitue pour celles-ci des administrations générales, qui, bien que responsables à l'autorité souveraine de l'État, soient cependant tout-à-fait différentes de l'autorité financière, de manière que leurs états de situation (recettes brutes et dépenses administratives) ne figurent point sur le budjet des finances, et que l'on n'y porte que leur revenu net, déduction faite des frais. En pareil cas, les derniers états ou comptes de finances ne se composeront que des recettes et dépenses pures, telles que les procure et les exige chaque source, et ne se rapporteront tous ensemble exclusivement qu'aux besoins publics immédiats et proprement dits. Mais chaque administration particulière aura ses propres comptes et états soumis au contrôle des autorités financières les plus proches.

§. 1277.

Leurs divisions.

Les états de situation, ou comptes financiers, admettent autant de divisions qu'ils présentent de points qu'il importe de prendre en considération; car

1° quant à leur forme, ils peuvent être divisés a) suivant leur étendue, en généraux, spéciaux, individuels, subdivisés à leur tour, b) suivant l'espace qu'ils embrassent, en comptes de tout l'Empire, comptes de chaque province, canton, commune, comptes de chaque institution spéciale etc., ou suivant le temps, en états annuels, et états de plusieurs années; c) suivant le nombre d'objets dont ils s'occupent, selon qu'ils ne concernent qu'un objet, ou plusieurs etc.

2° quant à leur matière, ou leur contenu, ils peuvent être divisés, a) suivant leur objet, en états pécuniaires et en états des matériaux, b) suivant les branches ou rubriques d'administration, en comptes des tailles, des Domaines etc.

Note. Le budjet fondamental de l'État est le compte financier le plus universel, et contient les résultats de tous les états spéciaux et individuels. Il indique les sommes totales des recettes et dépenses publiques suivant les rubriques principales, lesquelles toutefois doivent comprendre toutes les rubriques spéciales. Toutes les données de ce budjet y sont justifiées par les états spéciaux des rubriques individuelles y comprises, rubriques qui à leur tour tirent leur justification des faits que contiennent les états ou comptes individuels. Ceux-ci sont par conséquent la base de tout compte financier, et peuvent par cela même être désignés sous le nom de *comptes primordiaux* ou *élémentaires*. C'est ainsi que l'on reconnaît le montant des impôts par le budjet général du royaume, budjet qui contient la somme des impôts de tous les comptes provinciaux. Ces comptes provinciaux articulent le montant des impôts de tous les cantons; les comptes cantonaux énoncent la somme des impôts de tous les bailliages, les comptes des bailliages indiquent le montant des impôts de toutes les communes, les comptes des com-

munes fixent la somme des impôts de chaque personne et fonds territorial. Ces derniers comptes se fondent sur des faits individuels ou spéciaux. De l'exactitude de tous les faits individuels ou spéciaux dépend donc celle de tous les états ou comptes financiers. Dans tous les états ou comptes généraux et spéciaux il importe simplement d'examiner l'exactitude ou la vérité des faits.

§. 1278.

Leur confection.

Toute confection d'états commence par les faits individuels dont se composent les comptes et états primordiaux ou élémentaires. C'est ainsi par exemple, que le compte de la recette des biens-fonds publics doit commencer par vérifier la rente pure et nette de chaque bien-fonds public individuel, et placer les revenus de chaque bien-fonds à côté de ceux des autres domaines territoriaux. En conséquence toute autorité provinciale ou cantonale range par classes les biens-fonds situés dans son arrondissement, place l'un à côté de l'autre le revenu 1° des biens ruraux proprement dits, 2° de chaque pièce de champ public, 3° de chaque forêt, 4° de la pêche, 5° des mines et salines etc. et additionne les sommes des recettes de chaque classe, et finalement celles de la totalité des classes. C'est de ce travail que résulte le compte ou l'état provincial ou cantonal des biens-fonds publics. Réunissez en un état les résultats des comptes cantonaux d'une province, et vous obtiendrez le budjet des finances de la province. Les sommes des budjets provinciaux forment le budjet général des biens-fonds publics du royaume etc. etc.

§. 1279.

Les états contiennent des recettes et dépenses en partie *fixes* et *certaines*, en partie *indéterminées* ou *incertaines*. Sous les premières, on entend celles qui sont déterminées tant par rapport à leur montant que par rapport au temps

de leur échéance, et à d'autres circonstances; sous les secondes, celles dont on est sûr à la vérité qu'elles auront lieu, mais qui sont indéterminées quant à leur quotité ou à d'autres circonstances, ou celles dont il est tout-à-fait incertain, si en général elles s'effectueront, mais qui pourtant sont possibles ou vraisemblables. Tous les tarifs des états doivent être justifiés par le fonctionnaire qui confectionne le compte. La justesse ou l'exactitude de l'indication des dépenses et recettes se prouve par les lois et procès-verbaux, ou par d'autres documens, certificats, comptes etc. Les dépenses ou recettes qui ne sont que probables ou indéterminées doivent résulter de calculs faits suivant des moyens termes, et se fonder sur des expériences de plusieurs années, ou sur d'autres faits qui établissent les taux adoptés.

§. 1280.

Tous les états pris ensemble forment un système ou un tout collectif. Il n'existe par conséquent qu'un seul budjet du royaume; tous les comptes ou états et budjets spéciaux n'en sont que les parties. La division en états généraux, spéciaux et élémentaires ne sert qu'à faciliter, à l'aide de notions générales, l'aperçu et l'intelligence du tout, ainsi que la descente dans les détails de chaque état ou compte individuel. C'est ainsi que le budjet général contient les rubriques sous lesquelles sont comprises à la fois et celles de tous les autres états, et les sommes dont ceux-ci font mention. Mais pour faciliter l'aperçu de tout l'ensemble, on n'indique en masse dans le budjet général du royaume que les notions les plus générales et les sommes totales. Quiconque veut apprendre à connaître les détails doit suivre les comptes ou états compris sous chacune de ces notions ou rubriques générales, et ce n'est qu'en poussant cet examen jusqu'aux états élémentaires qu'il peut obtenir une notion claire de toutes les parties du budjet général du royaume.

Note. Le budjet général des finances se compose de l'état des dépenses et de celui des recettes. La somme des dépenses de tout le royaume est énoncée dans les rubriques les plus générales de l'état des dépenses, — rubriques dont les sections subordonnées ne sont poursuivies qu'autant que l'exige indispensablement l'aperçu clair et distinct des articles principaux compris sous ces sections. Car la règle générale de toute division, par conséquent aussi celle des états dont se compose le budjet, est de ne point trop accumuler les subdivisions dans un seul et même aperçu ou tableau, attendu que la conception humaine ne peut point saisir tant de choses à la fois. Ce qui est compris sous le général doit donc être présenté et suivi successivement. Un pareil état général des dépenses, tel qu'il est mis, par exemple, sous les yeux du Souverain, doit donc ramener la dépense à un très-petit nombre de classes, comme par exemple aux trois suivantes: 1° dépenses pour la Cour, 2° dépenses pour l'état civil, 3° dépenses pour l'état militaire. Ce petit nombre de classes permet des subdivisions, de telle sorte que le contenu de chaque section générale peut être analysé davantage. Ces subdivisions sont par exemple, 1° relativement aux dépenses pour la Cour a) la personne du Souverain, b) sa famille; 2° relativement à l'état civil a) l'autorité centrale du royaume, b) les branches administratives fondamentales du royaume, ou les Ministères; 3° relativement à l'état militaire a) l'armée de terre, b) la marine etc. Chacune de ces classes ou sections contient de nouveau plusieurs états qui analysent les données totales. C'est ainsi par exemple que l'état qui concerne la personne du Souverain énonce ce qui se dépense pour sa table, pour les châteaux, les écuries royales, pour la chasse, la cassette du Prince. — Toutes ces divisions ont pareillement chacune leurs comptes ou états particuliers qui présentent plus en détail les dépenses qui les concernent. On trouve des exemples d'états très-détaillés dans le Moniteur de l'année 1792 — 1795, mais ils sont pour la plupart très-embrouillés, et ont besoin d'une critique très-rigoureuse. Un état financier de la Cour de Russie pour l'année 1801 se trouve imprimé dans le journal de Storch intitulé: la Russie sous Alexandre I. Vol. 1. page 63. L'original en langue russe a paru en 1801 à l'imprimerie du Sénat, et remplit 84 pages en folio.

Voici un exemple d'un tableau de rubriques ou de classes dont se compose le budjet d'un état civil:

I. *Autorités générales souveraines et centrales.*
1° le Cabinet,
2° le Conseil d'État ou de l'Empire,
3° le Contrôle de l'État.

II. *Autorités publiques, avec les établissemens qui en relèvent.*

A. Les Ministères, ou les autorités centrales particulières:
1° *Ministère de l'Intérieur*
a) de la Justice,
b) de la Police,
c) des finances.
2° *Ministère de l'Extérieur, ou des affaires étrangères* avec tout le personnel et les institutions qui en relèvent, soit dans le pays, soit dans l'étranger.

B. Les autorités et institutions publiques subordonnées aux Ministères, et réparties dans tout le royaume.
Les autorités provinciales avec les instituts qui y appartiennent
a) autorités provinciales de Justice,
b) autorités provinciales administratives, ou Régences,
α) Section pour la sûreté et la commodité publiques, ou Police dans le sens strict du mot,
β) Section pour la salubrité publique,
γ) Section pour l'instruction publique.
c) Autorités provinciales financières.

C. Les autorités et institutions du canton subordonnées aux autorités provinciales.
1° Tribunaux cantonaux.
2° Offices relevant immédiatement des Régences, tels que:
α) Conseillers de la Police du canton,
β) Médecins du canton,
γ) Inspecteurs des écoles du canton.
3° Officiers subordonnés aux autorités financières (receveurs et payeurs du canton etc.).

D. Les Officiers et instituts subordonnés aux autorités cantonales, tels que:
1° les Juges du canton,
2° les Officiers administratifs du canton,
a) l'Officier de Police,
b) les Chirurgiens et sage-femmes.

Chacune de ces rubriques soigne ses états qui la concernent — états dont le budjet principal n'énonce que les résultats. Chaque Ministère confectionne pareillement son budjet spécial indiquant les besoins auxquels le Ministère doit faire face.

Dans tout État ces besoins varient pour chaque Ministère, et doivent par conséquent être tels que l'enseigne l'expérience. Que par exemple le Ministère des finances soit chargé d'administrer les sources des recettes, son budjet sera bien plus étendu et circonstancié que lorsqu'il prélève simplement les produits nets, l'administration de leurs sources étant laissée à l'industrie des particuliers. En outre, dans le premier cas il concentrera dans lui toutes les directions des branches spéciales d'administration.

§. 1281.

Pour obtenir un aperçu complet et facile de tout ce qui a rapport aux états ou comptes financiers, il est nécessaire

1° qu'il règne, dans tous les comptes compris sous une espèce, une uniformité de rubriques et de classification. Tous les états homogènes doivent donc présenter les mêmes rubriques, les mêmes expressions, la même suite de rubriques, les mêmes divisions, la même espèce de moyens de justification. En un mot, il faut qu'une même règle, qu'un même schème ou type soit suivi par tous les comptes ou états qui appartiennent à une même espèce. Une espèce d'états exige-t-elle des rubriques ou divisions particulières, elle doit cependant servir de type à tous les états de la même catégorie. C'est ainsi que dans les budjets des Ministères, les provinces, dans les budjets provinciaux, les cantons, dans les budjets des cantons, les bailliages etc. doivent se suivre dans le même ordre. Les sections que présentent les budjets ministériels doivent pareillement être observées dans les budjets provinciaux en tant qu'elles y figurent, et tous les matériaux doivent partout être rangés suivant le même type. Si par exemple dans un compte ou état des céréales, le froment occupe la première place, cet ordre doit être suivi dans tous les autres états. Par là, on facilite extraordinairement le rapprochement des états,

leur réduction en comptes généraux, et la recherche des preuves qui constatent l'exactitude des tarifs généraux des états.

2° Que chaque état spécial soit accompagné des élémens dont il se compose, et chaque état principal, des comptes spéciaux, ainsi que d'un résumé sommaire des résultats de ces élémens.

3° Que le compte entier soit destiné pour une certaine période de temps, et que des sommes d'états relatifs à d'autres temps ne s'y trouvent pas mêlées. Habituellement, les comptes ou états sont confectionnés pour un an. Ainsi chaque état pour l'exercice d'une année forme un tout clos, dont les recettes et dépenses ne peuvent être mêlées à celles d'autres comptes. Il indique les dépenses possibles dans l'année pour laquelle il vaut, et les recettes qui doivent y être prélevées; mais il n'énonce pas les dépenses et recettes faites en réalité; celles-ci sont portées sur le compte dressé conformément aux données contenues dans le budjet annuel.

§. 1282.

Dès que les états sont approuvés et sanctionnés par l'autorité législative, ils acquièrent force de loi en ce qui concerne la recette et la dépense publiques. Les états individuels et spéciaux, fussent-ils même examinés par les autorités subalternes, ne sauraient cependant obtenir confirmation et sanction définitive que de la part de l'autorité souveraine, qui ne peut abandonner aux autorités subalternes la répartition des dépenses et recettes qu'autant qu'elle est convaincue que ces autorités ne perdront pas de vue les fins publiques, et qu'elles régleront sur ces fins l'administration des recettes et dépenses. La marche que suivent toutes les affaires relatives à la confection des états est par conséquent celle-ci:

1° Chaque autorité subalterne, en ce qui concerne son arrondissement, fait le relevé de ses besoins publics ainsi que des sommes nécessaires pour y faire face, et les porte sur le projet ou la minute d'un budjet.

2° Les autorités provinciales examinent la nécessité et l'utilité de chaque article de dépense de ces états, et en forment un budjet provincial qu'elles transmettent ensuite aux Ministères respectifs. Ceux-ci scrutent ces états quant à la partie qui concerne le ressort de chaque Ministère, et rédigent le projet d'un état ou budjet ministériel.

La somme de tous les projets des budjets de dépenses est soumise au Ministère des finances, qui la compare avec son état ou budjet des recettes, et fait ses observations relativement à la question de savoir, si son état ou budjet des recettes suffit à pourvoir à toutes les dépenses des budjets ministériels. — Tous les états des recettes et dépenses, avec les remarques auxquels ils ont donné lieu, passent maintenant au contrôle du royaume. Ce contrôle met en harmonie la dépense avec la recette, prescrit de quelle manière la dépense doit être restreinte, quand et comment la recette peut être augmentée, ordonne des changemens dans les états des dépenses, et quand tous les états ont été mis d'accord les uns avec les autres, le contrôle les sanctionne en définitive, ou immédiatement, ou par l'organe du Chef de l'État. De là les comptes, ou états, sont renvoyés aux Ministères pour lesquels ils ont maintenant force de loi. Le Ministère des finances effectue le payement de tous les états de dépenses, et chaque Ministère veille à l'exactitude de l'administration et de l'emploi des sommes destinées aux autorités qui lui sont subordonnées.

III.

Des caisses de l'État.

§. 1283.

Définition.

La qualification de *caisses* reçoivent les institutions chargées du prélèvement et de la dépense du revenu public. Les états leur servent de règle et de loi. Chaque caisse a son état qui établit ce qui doit y être versé, et ce qu'elle doit dépenser, en sorte,

1° qu'à moins d'ordres supérieurs, aucune espèce de recette ne doit être acceptée à la caisse, et qu'aucune dépense ne doit y être faite que celle qui se trouve portée sur l'état;

2° que si une source de recette, indiquée dans l'état produit moins, ou qu'elle pourvoit à plus de dépenses, que ne l'énonce l'état, il est nécessaire de noter ceci exactement dans le compte de la caisse.

3° Jamais la caisse ne doit dépenser plus que ne l'énonce l'état, à moins qu'elle n'y soit autorisée par un ordre valable

§. 1284.

Caisse centrale.

Ainsi qu'il ne doit y avoir pour tout le royaume qu'un seul état, compte ou budjet, dont tous les autres états, ou comptes, ne forment que des élémens particuliers, de même il importe, pour que l'unité et la facilité de l'aperçu règnent dans les finances, qu'il n'existe qu'une seule caisse de l'État, dont toutes les autres caisses ne soient que des élémens ou parties intrinsèques.

§. 1285.

Toutes les caisses publiques sont donc à considérer comme des parties intrinsèques, des élémens, ou des branches de la caisse centrale de l'État ou du trésor. Par cette dernière, ou par son ordre, doivent être faits tous les payemens de l'État; dans elle doivent être versées toutes les recettes publiques, de manière qu'elle soit exactement informée de toute recette et dépense. C'est de cette caisse centrale que toutes les caisses spéciales du royaume reçoivent leurs états, — états, qui leur servent d'autorisation pour faire tous les payemens y indiqués, en faveur des personnes, pour les articles, et jusqu'à concurrence des sommes que l'état désigne, sans que les caisses aient besoin pour cela d'un autre ordre particulier.

§. 1286.

Chaque caisse tient son compte sur la dépense et la recette conformément à son budjet ou état, et de façon, que la première rubrique articule ce qui doit entrer comme recette, la seconde, ce qui est rentré en réalité, la troisième, si la recette a été plus forte ou moindre que ne le détermine l'état, et de combien? De même la rubrique de la dépense énonce dans la première colonne ce qui suivant l'état *peut* être dépensé ou payé, dans la seconde, ce qui a été dépensé *en réalité*, dans la troisième, s'il a été dépensé plus ou moins que ne le veut l'état. En tête, et à la fin des comptes des caisses on calcule à part, et l'on transcrit dans le crédit et le debet les réliquats et avances. Pour la facilité de l'aperçu, la série de ces réliquats et avances court à côté du compte, sans qu'ils en interrompent la marche.

§. 1287.

Comme la recette et la dépense de l'État se répandent par tout le royaume, la caisse centrale établit les caisses

qui lui sont subordonnées dans les endroits du pays où la recette et la dépense s'effectuent le plus commodément. Les règles qui doivent y être suivies sont:

1° Il faut mettre par des recettes perçues à temps les caisses en mesure de faire ponctuellement aux termes convenus les payemens assignés sur elles.

2° Les deniers perçus doivent rester dans les caisses le moins de temps que possible, et être affectés promptement aux dépenses auxquelles ils sont destinés.

3° Les payemens doivent se faire là où le besoin les nécessite, ou dans les endroits qui sont le plus à la proximité des personnes auxquelles ces payemens s'adressent, en évitant autant que possible les envois des sommes dans différens endroits.

§. 1288.

Régime des caisses.

Le régime le plus simple des caisses semble consister à n'en établir dans tout le royaume que trois espèces, savoir:

1° la caisse centrale,

2° les caisses des cantons et départemens,

3° les caisses spéciales.

Le budjet de la caisse centrale doit comprendre le budjet de toutes les caisses départementales et spéciales. Les états de situation de ces dernières doivent émaner de la caisse centrale et leur tenir lieu de lois. Les autorités provinciales reçoivent de la caisse centrale les états ou budjets des caisses départementales et spéciales subordonnées à ces autorités, qui répartissent ces états entre les caisses des cantons, et chaque caisse du canton distribue les états spéciaux aux caisses spéciales de son ressort.

§. 1289.

Les caisses spéciales sont celles qui tirent les recettes immédiatement de certaines sources ou d'endroits détermi-

nés, telles que les caisses locales pour de certaines tailles, les caisses de certains biens-fonds, ou instituts qui appartiennent au Prince, comme caisses des Domaines, forêts, salines, mines, supposé que le Gouvernement administre lui-même de semblables instituts. Les caisses du canton reçoivent les excédans de toutes les caisses spéciales de leur ressort, et les caisses centrales ceux des caisses de tous les cantons du royaume.

§. 1290.

Les caisses des cantons peuvent aussi bien que la caisse centrale, avoir leurs sources spéciales de recette.

§. 1291.

Les caisses spéciales contiennent:

1° *comme article de recette*, le produit brut intégral des instituts qui lui ont été assignés, ou celui d'autres recettes;

2° *comme articles de dépense*,
- a) tout ce que coûte la création de ce produit brut,
- b) tout ce qui d'ailleurs a été, d'après le budjet, assigné sur les caisses spéciales, et ce qui en réalité est payé par elles,
- c) les excédans destinés à être transmis à la caisse du canton.

§. 1292.

Les caisses des cantons comprennent:

1° *comme articles de recette*,
- a) ce qu'elles perçoivent en qualité de caisses spéciales,
- b) ce qui leur est transmis par d'autres caisses spéciales;

2° *comme articles de dépense*,

a) ce qu'en qualité de caisses spéciales elles dépensent dans l'intérêt de l'exploitation,

b) ce qui est assigné sur elles par le budjet,

c) ce qu'elles versent dans la caisse centrale.

§. 1293.

La caisse centrale comprend:

1° *comme articles de recette*,

a) ce qui, à ce titre, lui demeure spécialement réservé,

b) tous les excédans des caisses des cantons;

2° *comme articles de dépense*,

a) toutes les grandes dépenses à faire dans sa proximité, celles qu'exige le budjet de la Cour, des autorités centrales, des Ministères, surtout du Ministère de la guerre, toutes les dépenses enfin qui ne sauraient être faites à meilleur marché, et plus facilement, au moyen d'assignations sur les caisses des cantons et les caisses locales,

b) les excédans qui constituent le trésor de l'État.

§. 1294.

Sous un pareil régime il semble être inutile de donner une caisse particulière à chaque autorité administrative. Car on peut très-bien, moyennant une ou plusieurs des caisses ci-dessus désignées, pourvoir immédiatement aux besoins des Ministères, des autorités administratives et de Justice, des universités, écoles etc. Par un pareil arrangement on épargnerait beaucoup de temps et d'argent.

§. 1295.

Moyennant un pareil système ou régime des caisses, les fins indiquées au §. 1287 se laissent le mieux atteindre

Car

1° comme la caisse centrale a pour mission de régler les recettes, elle peut les établir toutes de telle sorte qu'elles rentrent dans toutes les caisses bien antérieurement aux assignations de payemens faites sur ces caisses. Connaissant à peu près le montant des recettes que doit avoir prélevées chaque caisse à la fin de chaque mois ou trimestre de l'année (ce que lui indiquent très-exactement les caisses spéciales ou locales), elle sait à chaque instant assez au juste, où se trouvent des espèces, et à combien elles se montent dans toutes les parties de sa caisse. Et comme elle peut disposer librement de toutes les caisses, elle est à chaque instant en état de faire face aux besoins publics par des assignations sur ces caisses.

2° De plus, comme la caisse centrale, par son état ou budjet, connait exactement tout l'ensemble des besoins publics, et qu'elle sait combien de sommes rentrent dans chacune de ses caisses spéciales, et à quelle époque cette rentrée a lieu, il lui est facile de répartir les payemens et d'en fixer l'échéance de telle sorte, que les sommes sortent des caisses dès l'instant qu'elles y ont été versées. Lorsque chaque mois les excédans des caisses spéciales sont versés dans les caisses des cantons, et que ceux de ces dernières le sont dans la caisse centrale, que par conséquent chaque caisse ne peut garder par devers soi que les sommes nécessaires pour faire face aux besoins de l'état ou du budjet, il est difficile que de fortes sommes restent long-temps oisives dans les caisses publiques.

3° Par là, on satisfait pareillement à la condition indiquée au Nr. 3 du §. 1287, vu que d'après le régime des caisses proposé par nous, quiconque doit toucher une somme de la part de l'État est assigné sur la caisse qui se trouve le plus à sa proximité, pour peu qu'elle ait les moyens de le satisfaire.

§. 1296.

Tout ce qui a rapport aux caisses et aux comptes pourra toujours être tenu dans l'ordre le plus facile et le plus simple là, où l'État n'a point à s'embarrasser des sources d'où découle sa recette, et où ces sources ne se composent que de pures rentes territoriales, ainsi que de tailles et d'impôts fixes. Mais partout où l'État crée lui-même par le moyen d'autorités administratives une partie de ses recettes, partout où il administre et amodie des Domaines, où il exploite des fabriques et exerce lui-même un commerce, là sans doute tout ce qui a rapport aux caisses et aux comptes, comme de raison, sera beaucoup plus compliqué.

§. 1297.

Dans de pareils États il importe, pour simplifier autant que possible le régime des caisses publiques, de distraire de l'administration publique pure et proprement dite la partie industrielle et économique, de ne considérer comme appartenant aux caisses publiques que le revenu pur que produisent, déduction faite de tous les frais, les instituts industriels de l'État, tels que la Cour des monnaies, les postes, les exploitations des Domaines, et de confier ces instituts industriels à des directions spéciales qui tiennent leurs propres budjets, comptes et caisses, et sont soumises à des contrôles particuliers, en possession de référer de ces affaires aux autorités suprêmes de l'État, de leur faire connaître leurs avis et d'exécuter les améliorations nécessaires. De la sorte, ni le revenu brut de ces instituts industriels, ni les dépenses que nécessite leur administration, ne seront versés dans les caisses publiques; celles-ci n'accepteront que le revenu net de ces instituts.



§. 1298.

Livres des caisses.

Les livres des caisses doivent être tenus de manière qu'ils fassent voir à toute heure le véritable état de situation de la caisse, sa recette, sa dépense, et son excédant. Les mandats, assignations de payement et quittances doivent justifier de la dépense. L'état, ou le budjet de la caisse, établit quelles perceptions doivent chaque mois avoir été faites, et lorsqu'elles sont déclarées comme non-avenues, les motifs, la vérité et la fausseté de la déclaration doivent sur le champ se laisser constater. Les excédans doivent exister en numéraire, et leur envol aux autorités compétentes doit être prouvé.

§. 1299.

Les livres des caisses doivent par conséquent être tenus de manière qu'on puisse les clore chaque jour, et que leur exactitude puisse être prouvée par les teneurs de livres. Pour découvrir chaque irrégularité ou désordre aussi promptement que possible, il sera expédient de clore les caisses, d'effectuer la remise des surplus ou excédans en numéraire à la fin de chaque mois, et de faire souvent des révisions de caisses.

§. 1300.

Révision des caisses.

La révision des caisses spéciales et de celles des cantons pourra le plus convenablement être abandonnée aux Régences ou autorités provinciales, mais la révision de la caisse centrale est du ressort du Ministère des finances. Il faut donc avoir soin que les clôtures de compte des caisses spéciales soient transmises aux caisses des cantons, que celles-ci les envoient avec la clôture de leurs propres comptes à l'autorité provinciale et à la caisse centrale, et

que ces dernières expédient au Ministère des finances et au contrôle général les clôtures de compte de leurs caisses.

§. 1301.

S'il est convenable de séparer la recette d'avec la dépense

On a soulevé la question de savoir, ce qui convenait le mieux, ou de charger de la recette et de la dépense un seul et même personnel de caisse, ou de séparer tout-à-fait la recette d'avec la dépense en chargeant une autorité exclusivement de la recette, et une autre de la dépense. On attribue à ce dernier régime l'avantage

1° de simplifier les affaires,

2° de rendre difficiles, si non impossibles, la fraude et les malversations,

3° d'accélérer la circulation du numéraire.

§. 1302.

À cela je réponds:

1° qu'il est difficile de comprendre pourquoi il doit être plus simple que deux personnes se chargent d'une affaire dont une seule personne peut s'acquitter tout aussi bien et tout aussi promptement. Un percepteur ou maître-payeur ne peut pas toujours être occupé au point que l'opération de la recette ou du payement remplisse tout son temps. Il est beaucoup de jours où il y a bien des recettes à prélever, mais non des payemens à faire, et l'inverse. On ne ferait par conséquent que payer des travailleurs superflus si l'on voulait rétribuer un percepteur et un payeur là, où une seule personne peut remplir à la fois les fonctions de l'un et de l'autre. Si l'on consacre à la recette une moitié du mois, ou un jour ou une matinée, et à la dépense l'autre moitié du mois, ou un autre jour, ou l'après-dîner, selon que les circonstances le permettront, une seule personne pourra parfaitement



bien remplir tout son temps en vaquant à ces deux genres d'affaires sans qu'elles en souffrent, vu leur grande similitude. D'ailleurs, dans beaucoup de cas il vaut mieux que celui qui perçoit l'argent, le dépense de nouveau, parce que dès-lors une personne répond seule de l'exactitude des sommes, tandis que dans l'hypothèse contraire il faut effectuer deux payemens, le percepteur devant premièrement remettre entre les mains du maître-payeur les sommes que celui-ci répartit et distribue ensuite individuellement.

2° Si le régime des caisses est organisé ainsi que nous venons de le dire, on préviendra suffisamment les malversations, et il est difficile de comprendre pourquoi ce résultat doit être bien mieux obtenu de la division de l'affaire. Enfin

3° l'argent sortira bien plus promptement de la caisse lorsque le payement en est effectué par celui qui le prélève, que lorsque les sommes sont payées par une personne différente, par conséquent deux fois.

§. 1303.

Cas où cette séparation est admissible.

Toutefois un pareil principe de la séparation de la recette d'avec la dépense peut dans beaucoup de cas être fort bon. Partout où les recettes sont tellement continues et considérables, que leur perception, leur examen et la remise des sommes remplissent tout le temps du percepteur, là sans doute le mieux sera qu'il verse en grandes masses ses recettes entre les mains d'un payeur, et que celui-ci s'occupe exclusivement, et en détail, du payement de ces sommes, et peut-être aussi de celui de beaucoup d'autres recettes encore plus importantes. Seulement il ne semble pas être d'une nécessité indispensable que le principe doive être adopté et introduit généralement. Partout où il existe par exemple des caisses spéciales pour des professions in-

dividuelles exercées par l'État, comme pour une mine, une forêt, une fabrique de porcelaine etc., là un seul caissier a tout le temps et le loisir nécessaires pour soigner à la fois et la recette et la dépense, lesquelles seront effectuées par lui bien plus promptement que lorsque l'argent doit premièrement être remis à un autre. Qu'un percepteur d'une commune reçoive ordre d'employer sa recette à payer les ouvriers qui travaillent à la confection de la chaussée traversant le territoire communal, cette voie est décidément beaucoup plus courte que lorsque le percepteur est tenu de remettre préalablement sa recette entre les mains du payeur du canton ou district, et que l'architecte ou l'ingénieur doit premièrement recevoir les sommes de la part du payeur. Quel détour ne serait-ce pas, par exemple, si la recette de la poste devait être versée dans la caisse du bureau de payement, et que la poste fut obligée de tirer de cette caisse ce qu'elle a besoin pour son entretien!

§. 1304.

Sous le régime proposé par nous, il peut en outre être statué comme règle que le maître-payeur n'ait nullement à s'occuper de l'examen des raisons pour lesquelles le payement se fait, et que le budjet et les mandats de payement lui tiennent suffisamment lieu de pièces justificatives. Son compte en deviendra beaucoup plus simple que s'il eut remis toute sa recette entre les mains d'un payeur.

IV.

Des comptes de l'État.

§. 1305.

Nécessité de l'uniformité de tous les comptes.

Ainsi qu'il ne doit exister qu'un seul état de situation d'administration publique et une seule caisse publi-

que, de même il ne doit y avoir qu'un seul compte de l'État, dont tous les comptes publics spéciaux ne sont que des parties.

§. 1306.

Sous un pareil régime, il existera concordance et harmonie parfaites parmi les états, caisses et comptes. Car les états concordent entr'eux parce qu'ils sont tous parties d'un seul et même état, et que l'un sert toujours de commentaire à l'autre; de plus, les états sont les lois auxquelles se conforment les caisses, qui suivent dans leurs recettes et dépenses la forme et l'ordre des états qu'elles ont sans cesse sous main et dont elles ne sauraient se dessaisir sans un ordre supérieur. Les comptes se trouvent confectionnés en même temps que les livres des caisses, dont elles ne sont que des copies avec les pièces justificatives, preuves et explications y relatives.

§. 1307.

Comme tous les états et toutes les caisses sont régularisés suivant une même forme ou un même modèle, et que les comptes, ou états de situation, ne sont que des copies tirées des livres des caisses avec les pièces justificatives, preuves et explications y relatives, il en résulte que tous les comptes ont la même forme et coupe. Ceci est tout aussi nécessaire pour la facilité de l'aperçu des comptes publics que pour les caisses et états même; en conséquence l'uniformité de tous les comptes, établie d'après un seul et même schème, est une condition essentielle d'un parfait régime des comptes publics.

§. 1308.

Les comptes ou états de situation sont nécessaires pour faire voir l'exécution de tous les ordres et règlemens qui

concernent la recette et la dépense publiques, ainsi que la manière dont cette exécution a eu lieu. Ce mode d'exécution, tel qu'il a été suivi dans tout le royaume par chaque autorité individuelle, se laisse apercevoir le mieux et le plus facilement lorsque tous les comptes, qui forment les parties d'un compte unique, parties rédigées suivant le même modèle, peuvent facilement être réunis en un tout collectif, où il est aisé de s'orienter, parce que la partie générale indique comment on peut trouver chaque partie spéciale du compte.

§. 1309.

Conditions d'un parfait système de comptes.

Un parfait système de comptes publics exige par conséquent

I. que chaque compte indique clairement a) ce qui suivant l'état ou le budjet a du entrer comme article de recette et être dépensé, b) ce qui est entré effectivement, et ce qui a été dépensé en réalité, c) les preuves qui établissent qu'il n'est entré et qu'il n'a été dépensé ni plus ni moins, d) ce qui a été dépensé de plus ou de moins que ne l'établit le budjet, avec les éclaircissemens et les justifications y relatives, e) ce qui a été perçu ou dépensé indépeudamment du budjet.

II. Le compte qui concerne chaque caisse spéciale doit montrer clairement et en détail, a) combien chacune de ses sources de recette a rapporté en revenu brut ou total, et ce qu'a coûté l'exploitation de ce revenu, afin qu'il soit constant combien cette source de recette a fourni de son revenu net pour faire face aux besoins publics, b) à quels différens besoins publics cette partie du revenu net a été appliquée.

III. Les états spéciaux doivent se rattacher aux états départementaux, de telle sorte que ceux-ci commencent

par l'indication de la recette mentionnée dans les premiers, y ajoutent ensuite leur propre recette, et rendent compte de la dépense de la somme entière faite conformément aux dispositions du budjet.

IV. Le compte central se rattache aux comptes départementaux en ce qu'il suppute la recette qu'il en a retirée, avec sa propre recette.

V. Les livres publics ou de l'État doivent recueillir ces divers comptes, et les ranger en un tout collectif. Ces livres sont tenus le plus convenablement, 1° auprès des Régences ou autorités provinciales, 2° au département des finances. Les autorités provinciales tiennent regître des comptes de toutes les caisses spéciales et de district qui leur sont subordonnées. Comme elles reçoivent tous les mois les clôtures ou arrêtés de compte de ces dernières, et que les comptes doivent concorder exactement avec les livres des caisses, ces arrêtés serviront de point de comparaison pour juger de l'exactitude de tous les comptes des caisses spéciales et départementales. Des extraits de ces comptes seront ensuite transcrits avec leurs arrêtés ou clôtures dans le livre principal, moyennant quoi les recherches ultérieures par rapport à chaque objet pourront facilement être poursuivies dans les comptes détaillés. Toutefois le livre principal de chaque autorité provinciale ne recueillera que les résultats généraux. — Le Ministère des finances reçoit les extraits des livres principaux de toutes les autorités provinciales, et en compose son livre fondamental. Il est nécessaire de lui communiquer en outre des comptes spéciaux et départementaux, comme pièces justificatives servant à la recherche ultérieure de chaque détail dont le Ministère des finances désire d'être informé. Ce Ministère est donc en quelque sorte le point central des comptes de tout le pays. Comme toutes les recettes publiques émanent de ce Ministère,

qu'il fixe les dépenses et régularise toute l'économie publique de l'État, tous les comptes doivent être le mieux compris et examinés par lui. Il est par conséquent tenu d'organiser dans son sein une section générale ayant pour mission spéciale, 1° de revoir et d'examiner encore une fois, quand au fond et à la forme, tous les comptes et, puis 2° de les apurer.

§. 1310.

Dans quelques royaumes on a chargé le contrôle de l'État de revoir, d'examiner et d'apurer en dernier ressort tous les comptes, mais cette affaire semble ne pas devoir faire partie de ses attributions, la mission principale de cette autorité devant être de s'occuper en masse de l'administration publique, occupation à laquelle nuirait l'examen approfondi des détails. Il ne peut donc être de la compétence de cette autorité que de revoir, d'examiner et de décharger en dernière analyse le compte général du Ministère des finances. Or ce compte ne contient que les résultats généraux des comptes des caisses départementales et provinciales sans leurs détails.

§. 1311.

Un point très-essentiel est que tous les comptes soient chaque année, immédiatement après leur clôture, présentés, reçus, revus et déchargés. Car rien ne cause autant de désordre dans l'administration publique comme les longs retards que l'on met à terminer les comptes. Pour maintenir l'ordre dans l'administration, il est par conséquent d'une nécessité indispensable de recevoir le premier mois après la fin de l'année les comptes de tout le pays, de les revoir le second mois et de les décharger le troisième.



§. 1312.

Ceci devient possible par la méthode indiquée par nous. Car

1° comme suivant cette méthode chaque compte est tout simplement une copie du livre de caisse ou de la dépense et de la recette, transcritte conformément au schème du budjet, chaque comptable peut, à la fin de chaque année, avoir achevé son compte. Tous les comptes peuvent donc, les premiers jours de l'année, être parvenus à l'autorité chargée de les examiner.

2° L'audition des comptes spéciaux et départementaux de la part des autorités provinciales ne saurait exiger beaucoup de temps, vu qu'elle peut s'exécuter simultanément par plusieurs fonctionnaires, et que les comptes sont tous rédigés avec clarté, et dans un ordre déterminé, en sorte qu'une personne peut dans un jour ouïr trois jusqu'à quatre comptes spéciaux.

3° Le bureau de l'autorité provinciale n'a pareillement autre chose à faire qu'à inscrire les rubriques, conformes aux états, de tout au plus quelques centaines de comptes départementaux et spéciaux, et de n'en annexer qu'un exemplaire à son livre principal pour servir de pièce justificative. Les comptes peuvent par conséquent être transmis fort tôt à la Chambre supérieure des Comptes, établie dans le sein du Ministère des finances.

4° Comme dans cette Chambre des Comptes tout se trouve préparé, qu'elle a reçu chaque mois des bordereaux et arrêtés de comptes, et que par conséquent les comptes qu'elle est chargée de revoir ne contiennent que le total de tous les arrêtés de comptes dont elle est déjà en possession, la révision et l'examen des comptes peuvent être terminés à la Chambre des Comptes en très-peu de temps. La tenue des livres sur les résultats des comptes provinciaux ne peut

aussi présenter que fort peu de difficultés, vu qu'ici il s'agit simplement d'en ranger les copies suivant les rubriques du budjet général.

§. 1313.

Pour mettre pareillement chaque Ministère en état de juger, si, et de quelle manière son budjet a été réalisé par les caisses, il est nécessaire que les autorités provinciales leur transmettent chaque mois les extraits des livres de caisses de leur ressort, et à la fin de chaque année les bordereaux de compte relatifs aux branches de leur administration. Le Ministère des finances est le seul qui reçoive copie de tous les comptes et bordereaux de caisse envoyés aux autorités provinciales.

V.

Du contrôle des finances.

§. 1314.

Définition.

L'administration publique a besoin d'une surveillance suprême chargée de pourvoir 1° à ce qu'elle soit convenablement organisée, 2° à ce que ses fins soient convenablement et légalement exécutées, 3° à ce qu'elle reçoive toutes les améliorations qui lui manquent. Une pareille surveillance suprême s'appelle *contrôle.*

§. 1315.

Mission.

Par rapport aux finances le contrôle est tenu de constater 1° si les sources financières sont convenablement exploitées sans que le but de l'État en souffre, 2° si la recette est répartie entre les diverses branches de l'adminis-



tration dans une juste proportion et d'après de justes principes, 3° si la recette et la dépense ont été exactement réalisées et justement calculées.

§. 1316.

Le contrôle vérifie les deux premiers points en soumettant à l'examen le budjet des finances. Un pareil examen suppose que le contrôle connaisse au juste 1° toutes les sources d'où découle la recette publique, afin d'être en état de juger si celle-ci atteint la fortune publique outre-mesure, ou si elle peut être perçue sans craindre de diminuer par là la richesse nationale. En outre, 2° le budjet présentant au contrôle une comparaison de toutes les fins publiques entr'elles, met en état de juger, si la répartition de la dépense a été faite ainsi que l'exigent chacune de ces fins publiques, et l'harmonie du tout. Elle est précisément l'autorité qui rétablit cet ordre de choses là où il y a été porté atteinte, et qui lui donne force de loi.

§. 1317.

Le troisième point (§. 1314) est constaté par la révision et le contrôle de tous les comptes publics. Car ces comptes doivent établir, si, et de quelle manière, le budjet des finances a été réalisé.

§. 1318.

Le contrôleur suprême devrait être le Souverain lui-même. Toutefois comme ceci est impossible dans un grand royaume, vu que l'examen de branches aussi diverses et aussi étendues de l'administration ne saurait être l'ouvrage d'un seul homme, il est nécessaire que les organes du pouvoir souverain administrent en son nom le contrôle public.

§. 1319.

Mode d'organisation.

On peut ou bien confier au chef de chaque département le contrôle des autorités qui lui sont subordonnées, de manière que chaque chef de département rende seul compte au Souverain de l'administration qui lui a été déléguée; ou bien l'on peut instituer une autorité suprême de contrôle, à laquelle sont soumis tous les chefs de départemens. Cette autorité est dès-lors celle dont le Souverain reçoit le compte et l'aperçu général de la situation de l'administration publique.

§. 1320.

Le premier mode d'organisation du contrôle manque d'unité; car comme l'intérêt des chefs de départemens diffère l'un de l'autre, il sera facilement sujet à se diviser et se désunir. Dans un tel régime le Souverain sera donc seul obligé de faire disparaître la dissonance, et d'y substituer l'harmonie.

Mais du moment qu'il existe une autorité souveraine de contrôle, indépendante de tous les autres Ministres ou chefs de départemens, elle pourra comparer l'intérêt de chaque département particulier, le mettre en parallèle avec le but suprême de l'État, et introduire ainsi dans l'administration une unité véritable et permanente.

§. 1321.

Autorité suprême de contrôle.

Pour compléter l'idée d'une parfaite administration, nous supposons par conséquent l'existence d'une autorité de contrôle, particulière et indépendante, à laquelle sont soumises toutes les branches d'administration sans distinction, et dont les ordonnances servent de lois à toutes les autorités administratives.

§. 1322.

Une pareille autorité suprême de contrôle, loin de dispenser du contrôle les autres autorités supérieures, ne peut au contraire atteindre son but que par le concours actif et constant de ces dernières. Voilà pourquoi toute autorité supérieure doit contrôler celle qui lui est subordonnée, et tout ce qui dans l'État tient au contrôle doit offrir la même unité que tout ce qui a rapport aux comptes et états.

Ainsi, en ce qui touche spécialement les finances, les fonctionnaires financiers des cantons contrôleront les Employés locaux qui leur sont subordonnés; les autorités préposées aux finances des provinces contrôleront les Employés des cantons de leur ressort, les autorités départementales contrôleront les branches des autorités provinciales qui sont de leur compétence. Les autorités départementales sont sous le contrôle des Ministres, et ceux-ci sont à leur tour contrôlés par le contrôle suprême du royaume.

§. 1323.

Cette autorité suprême de contrôle, pour qu'elle remplisse convenablement sa mission, doit se composer de personnes a) qui possèdent à fond les vrais principes de la science de l'économie politique et de celle de l'administration, b) qui connaissent le royaume dans tous ses élémens, et les affaires d'administration dans leurs plus grands détails possibles. N'ont-ils aucune connaissance de la théorie générale, ils n'apprendront jamais à connaître l'administration publique sous le point de vue de l'unité et de l'harmonie de toutes les parties, et rendront souvent des décisions partiales. Ne connaissent-ils ni le pays, ni les détails, leurs mesures se manifesteront souvent comme peu convenables et comme impraticables. Dans l'un et l'autre cas, un pareil contrôle fera naître plus de confusion que d'ordre.

§. 1324.

Objets du ressort du contrôle suprême de l'État.

En matière de finances, les objets du ressort du contrôle suprême de l'État seront:

1° l'examen des états ou budjets de finances. Les autorités financières rédigent ces états, dont les projets et les matériaux, si elles n'en sont pas en possession, leur sont fournis par les autres autorités. Ces états sont recueillis et rassemblés par l'autorité suprême des finances qui assigne sur de certaines caisses les sommes énoncées dans chacun de ces états, en faisant les remarques et les objections qui lui semblent nécessaires. De tous ces états elle compose et rédige un état financier fondamental qu'elle transmet au contrôle de l'État avec toutes les pièces justificatives et les projets des états fondamentaux des autres autorités. Le contrôle de l'État examine les budjets des différens chefs des départemens, et après avoir pris tous les renseignemens qu'exige un examen consciencieux de ces budjets, y apporte tels changemens et modifications que de raison.

2° La confection, autorisation et expédition du budjet général des finances, y compris les états principaux des différens départemens. Le contrôle de l'État envoie au chef du département des finances l'état général contenant en même temps les états de chaque département, et à chaque chef de département le budjet qui le concerne. D'après ces budjets chaque chef fait confectionner les budjets provinciaux contenus dans le budjet de son département, chaque autorité provinciale les budjets du canton, chaque canton le budjet des communes. Ces budjets dès-lors tiennent lieu de lois que les autorités assignées sur ces budjets ont l'obligation stricte de mettre à exécution. Cette exécution, si elle n'est pas réglée par le budjet

même, ou par les lois, doit être abandonnée au jugement du chef de chaque autorité, et l'intrevention du contrôle de l'État ne saurait être admise que dans le cas d'une dislocation des budjets ou des lois.

3° L'examen et la décision par rapport à toutes les créances auxquelles on ne saurait, dans le courant de l'année financière, faire face avec les sommes allouées dans le budjet.

4° La révision de la caisse principale de l'État, ainsi que du trésor, lequel doit en même temps donner un aperçu de l'état de situation de toutes les caisses du pays subordonnées au trésor.

5° La révision et l'examen des comptes des autorités suprêmes quant à la forme et au fond, pour voir si le budjet a été exactement mis à exécution, et ce qui empêche sa réalisation. Voilà pourquoi une Chambre suprême des Comptes chargée d'examiner ceux-ci quant à leur forme, doit être adjointe au contrôle public, dont la mission essentielle est d'examiner les comptes quant au fond.

§. 1325.

Mais pour faciliter cette tâche au contrôle de l'État, il faut que cet examen des comptes date d'en bas, que par conséquent les comptes des autorités spéciales ou communales soient revisés par les autorités préposées aux cantons, ceux des cantons par les autorités provinciales, ceux des provinces par les autorités départementales, en sorte qu'il ne reste au contrôle du royaume que l'examen des comptes des principales autorités départementales. Il ne poursuit son examen que là, où il aperçoit des irrégularités dans les comptes de ces dernières, et où il soupçonne d'ailleurs qu'un chef de département s'est rendu coupable de négligence et d'inexactitude dans la surveillance suprême et la révision de tout ce qui concerne les caisses et comptes des

autorités qui relèvent de lui. Il suffira que parmi les comptes provinciaux, cantonaux et communaux le contrôle en prenne au hasard quelques uns, et les soumette à un examen plus spécial, pour tenir constamment en éveil l'attention du chef du département et des autorités subalternes. Toute erreur de compte ou d'administration, constatée de la sorte, doit être inexorablement punie par les lois, qui doivent menacer de la destitution toute récidive.

§. 1326.

De cette position du contrôle de l'État il résulte qu'il doit être pareillement l'autorité qui prononce en dernier ressort sur tous les griefs d'administration, élevés à la charge des autorités financières. — Quant à ses autres fonctions qui se rattachent aux finances, il n'appartient pas à la science des finances de s'en occuper.

Consulter les ouvrages suivans:

1) *Handbuch über das Staatsrechnungs- und Cassenwesen u. s. w. von* J. G. H. Feder. Stuttgart und Tübingen 1820.
2) *Darstellung des Organismus der innern Staatsverwaltung u. s. w. mit Beilagen.* Heidelberg 1820.
3) *Grundzüge zur zweckmässigen Einrichtung des Staatscassen- und Rechnungswesens und seiner Controlle; von* F. W. Kieschke. Berlin 1721.
4) *Darstellung des Verfahrens im Cassen- und Rechnungswesen bei der französischen Verwaltung von* Neugebauer. Breslau 1820.

TABLE ALPHABÉTIQUE.

(Les Chiffres indiquent les §.)

A.

Accise, fut déjà fort anciennement découverte comme source de recette 14. — En quoi elle consiste 1210. — Ses inconvéniens et préjudices 1211 et suiv. — Propositions tendantes à l'amélioration du système d'accise 1215.

Administration, ou *Régie* des Domaines 85 et suiv. — Ses inconvéniens 88. — Administration en propre des forêts 261 et suiv. — des mines 284. — des impôts 1256. — *Administration civile*, ce qu'elle comprend 861. — Sa division 862. — Règle générale par rapport aux dépenses de l'administration civile 865 et suiv. — *Administration d'éviction*, définition 91. — *Administration militaire*, nécessité de l'entretien de troupes sur pied 912 et suiv. — Dépenses qui en résultent 915. — Dépenses militaires a) entretien de l'armée 916. b) marine 921. c) fortifications 922. d) objets de guerre 923. e) revues, manoeuvres, changemens de garnison, marches 924. f) écoles militaires ou polytechniques 925. g) entretien des autorités militaires 926. h) dépenses militaires extraordinaires 927 et suiv.

Agricoles (fonds de terre ou biens ruraux), de quoi ils se composent 58 et suiv. — Droits y attachés 61. — S'ils sont

utiles à l'État 72 et suiv. — Modes d'exploitation 85. — Régie 87 et suiv. — Bail ou amodiation 92 et suiv.

Angleterre, sa politique relativement au monnayage du numéraire 415. — Son impôt sur les fortunes 566. — Son dépôt des marchandises coloniales 719. — Suspension des payemens de la banque 750, 764. — Anticipations usitées en Angleterre 774. — Ses annuités 795. — Méthode usitée en Angleterre de s'arranger avec les créanciers de l'État 819. — Liste civile en Angleterre 851. — Du prétendu usage qu'en Angleterre les classes riches font de leur prépondérance 858. — Des dépenses pour la Chambre haute et la Chambre basse 859. — Impôts directs sur les consommations, en vigueur en Angleterre 1122. — Landtax 1166. — Monopole relativement aux marchandises des Indes orientales 1177. — Contrebande en Angleterre 1223.

Annuités, 793, 795.

Anticipations, dans quels cas elles ont lieu 773. — Elles ne sont que des palliatifs 774.

Appointemens, des fonctionnaires publics 983. — Des circonstances qui doivent y être prises en considération 934 et suiv. — Nécessité d'appointemens suffisans 939 et suiv. — Autres secours fournis aux fonctionnaires 943 et suiv. — Pensions 945 et suiv. — Pour les veuves et les orphelins des fonctionnaires 954 et suiv.

Argent ou *Monnaie*. Voyez Monnaie.

Autriche. Impôts par classes, et impôt sur les maisons, y établis 564.

Avances, foncières, primitives et annuelles 598. 600. 603.

B.

Bail ou *Amodiation* des Domaines 92—156. — principes qu'il importe d'y suivre 106 et suiv. — des forêts 271. — des mines 292 et suiv. — des impôts 1256 et suiv. — *Bail emphytéotique*. En quoi il consiste 176 et suiv. Ses avantages et inconvéniens 181 — 206.

Balance financière, a définition 735.

Bénéfice de l'entrepreneur, définition 667.

Benzenberg, son ouvrage sur le cadastre 1036. — Sa proposition d'un impôt sur le sel 1121. — Son ouvrage intitulé „*Preussens Geldhaushalt*" 1125.

Besoins publics, leur division 828 et suiv. Ce qui proprement doit être considéré comme besoin public 833.

Bien-être public 833, 876.

Bois, leur estimation 1023 et suiv.

Bons, définition 755. — Payement en bons des appointemens 757 et suiv. — des fournitures 761. — des réquisitions 762.

Brandevin. Voyez Eau de vie.

Budjet, des dépenses, observations générales 931 et suiv. Voyez Dépenses publiques. États de situation.

C.

Cadastre, définition 1000. — Condition première 1002. — Règle à observer relativement à la confection d'un bon cadastre 1007 et suiv. — Frais et inconvéniens d'un cadastre de tout un pays 1033. — Meilleure manière d'y procéder 1036. — Cadastre des maisons 1037 et suiv. — Ses conditions 1040 et suiv.

Caisse. Caisses publiques 1283. — Nécessité d'une caisse unique et centrale dans l'État 1284. — Règles générales par rapport à cette caisse 1287. — Régime des caisses 1288. — Livres de caisse 1298. — Comment ils doivent être tenus 1299.

Capitation. Inconvéniens de cet impôt 563. — Son établissement en Russie 563.

Capitaux, sont une partie de la richesse-fonds 467. — Ils ne créent leurs capitaux que médiatement 470. — Capitaux de l'État 48. Voyez Richesse-fonds. — Rentes de capitaux, voyez Rentes.

Carrières, leur estimation 1023.

Cartes de finage, comme moyen d'obtenir un parfait cadastre 1012. — Leur confection 1016 et suiv.

Cens, ou canon emphytéotique 176. — ***Cens céréal***, définition 533. — Préjudice de cet impôt 534 et suiv.

Censuel (héritage), voyez Héritage.

Centrales (autorités), 863 et suiv. — Autorité centrale financière 1271.

Chasse, droit régalien, fondement sur lequel il repose, et sa nullité 334 et suiv. — Droit de chasse comme partie de la propriété directe des possesseurs de Domaines 65. — S'il est avantageux à l'État 66.

Civile (liste), voyez Liste.

Classement des biens-fonds sous le rapport de leur estimation 1021 et suiv. — des maisons suivant leur valeur, adopté dans quelques États comme base de leur imposition 1052. — Projet d'un classement du revenu provenant de l'industrie pure personnelle 1078, 1089, 1095.

Classes (Impôt par). Dans quel cas ces impôts sont des tailles personnelles et réelles 564. — Impôts par classes établis en Prusse et en Autriche 564. — Appréciation de l'impôt par classes établi en Prusse 1121.

Communal (impôt). Doit être jugé et régularisé suivant les mêmes principes que les impôts publics généraux 691 et suiv. — Inconvéniens d'un trop fort impôt communal et observations générales sur cet impôt 1217.

Communication (voies de), leur importance pour l'ordre social 382.

Comptes de l'État 1305 et suiv.

Concession des mines 304 et suiv.

Conditions (impôts sur les). Imperfection de ce mode d'imposition 564.

Consommations (impôts sur les). Pourquoi ils doivent subsister simultanément avec l'impôt sur le revenu net 683 et suiv. — Division des impôts sur les consommations 687 et suiv. — Avantages de ce mode d'imposition, et principes qu'il importe d'y suivre 693 et suiv. — De l'impôt indirect sur les consommations 717 et suiv. — De l'impôt direct sur les consommations 723. — De la possibilité de retirer du revenu net les impôts sur les consommations 1104

et suiv. Maximes qui doivent guider à cet égard la politique financière 1117 et suiv. — S'il est expédient de frapper d'impôt tous les articles de consommation 1118. — Des objets les plus aptes à être frappés d'un impôt sur les consommations 1120. — Des objets les plus convenables a) à l'impôt direct 1121, b) à l'impôt indirect sur les consommations 1124. — De l'imposition des marchandises étrangères, et ce qu'il faut y prendre en considération 1126. — Productivité ou bon rapport de cet impôt 1129 et suiv. — Contrôle des impôts sur les consommations 1131 et suiv. — De leur juste et égale répartition 1133 et suiv. — Des mesures à prendre dans leur établissement pour que les professions n'en souffrent pas 1136 et suiv.

Contrebande. De l'impossibilité de l'extirper tout-à-fait 1222. — De la contrebande en Angleterre, France, Russie 1223. — Moyens d'empêcher qu'elle ne prospère comme profession 1224 et suiv.

Contrôle de l'État 1314.

Corps législatifs ou *représentatifs.* Si un traitement de leurs membres est nécessaire 857 et suiv.

Corvées. Leurs avantages et inconvéniens 69. — Corvées pour l'entretien des chemins et chaussées 517. — Leur injustice 521.

Cour, raisons pour lesquelles il est avantageux que le Prince satisfasse de sa propre fortune aux dépenses de la Cour 846 et suiv. — Autres moyens de faire face à ces dépenses 851. — Liste civile en Angleterre, France, Prusse et Russie 851. — Division des dépenses du ressort de la Liste civile 852. — Règles qu'il importe d'y suivre 853. — Dépenses de la Cour de la Porte Ottomane comparées avec celles des autres États de l'Europe 854. —

Crédit de l'État. Indispensabilité du crédit public 746 et suiv. — Modes de le faire valoir 753 et suiv. — Emprunts fondés sur le crédit public 781 et suiv. — Sa hausse et sa baisse 783. — Billets de crédit. Voyez Bons.

D.

Dépense publique. Moyens employés anciennement pour y faire face 11 et suiv. — Dépenses pour les besoins du personnel du pouvoir souverain 835. dans les démocraties 841. dans les aristocraties 842. dans les monarchies 844. — De la propriété du Prince et de celle de l'État 846. — Liste civile 851. — Des articles de dépense du ressort de la Liste civile 852. — Appréciation de la nécessité et de l'utilité des dépenses de la Cour 853. — Dépenses dans les Gouvernemens représentatifs 856 et suiv. — Dépenses pour l'administration civile 861 et suiv. — Dépenses pour l'administration militaire 912 et suiv. — S'il est convenable de séparer dans le régime des caisses la recette d'avec la dépense 1301. — Nécessité d'un exact aperçu et d'une comparaison de la dépense et de la recette publiques 1268.

Dettes publiques. Devoir du Gouvernement à leur égard 747 et suiv. — Opinion de Pinto sur les dettes publiques 751. — Cas de recours aux dettes publiques 752. — Modes de les contracter 753. 1° Suspension des payemens publics 754. 2° Bons de l'État 755. 3° Spoliation des banques et d'autres instituts de ce genre 763. 4° Papier-monnaie 766 et suiv. 5° Anticipations 773 et suiv. 6° Emprunts 775. — Principes généraux concernant l'amortissement des dettes publiques 890 et suiv. — Garantie à la charge de l'État 894. — Double mode d'extinction des dettes publiques 897. a) Par payement d'intérêts jusqu'au remboursement du capital 898 et suiv. b) Par rentes 899.

Distilleries. Voyez Eau de vie.

Dime. Préjudice de cet impôt 55, 212, 372, 531, 532, 581 et suiv.

Domaines. Définition 50. — De quoi ils se composent 51. — De leurs différentes espèces, des terres agricoles de l'État et des droits y attachés 60 et suiv. — S'il est expédient de les aliéner 76 et suiv. — De leur administration par voie de régie 87 et suiv. — par bail ou amodiation 92. — Des droits domaniaux 208. — Meilleurs moyens d'exploiter les Domaines 199. — Leur vente 223. — Leur aliénation comme moyen de faire face à des dépenses extraordinaires 742 et suiv.

Domaniales (chambres). Nécessité de les établir 970. — Leurs fonctions et leur régime 971. — Principes suivant lesquels les autorités financières utilisent ces chambres 977 et suiv.

Douanes. Voyez Péages.

Droits de bris et de naufrage 389.

Droits d'entrée ou *d'importation* 1219. — Peuvent d'une double manière devenir un impôt pour les étrangers 1193. — Précaution dans leur prélèvement 1194. — Leurs effets 1219. — Règles suivant lesquelles ils doivent être prélevés 1240 et suiv.

Droits régaliens. Voyez Régales.

Droits sur les choses sans maître 388.

E.

Eau de vie, comme objet d'importation 1125. — Appréciation de l'impôt établi en Prusse sur cet article 1143. — Proposition d'un mode convenable d'imposer l'eau de vie 1216. — Distilleries d'eau de vie; leur estimation 155.

Économie politique. Les recherches récentes faites dans cette science ont contribué à procurer à la science des finances un fondement plus solide 26. — Les principes de l'économie politique doivent circonscrire et modifier les mesures financières 36 et suiv. et concourir à l'établissement des impôts 460. — Exigences de l'économie politique par rapport aux impôts 462.

Égalité des impôts est un principe fondamental de leur établissement 461 et suiv.

Emprunts, un mode de contracter des dettes publiques 753. — Ses différentes espèces 775. — Emprunts qui se fondent sur des sûretés spéciales 776 et suiv. — Avantages des emprunts qui se fondent sur le crédit de l'État 780 et suiv. — Emprunts patriotiques et forcés 784. — Emprunts volontaires 785. — Ses différentes espèces 1° moyennant promesse de remboursement du capital 786 et suiv., 2° moyennant création de rentes 790. — Négociation des emprunts

par voie de loterie 820 et suiv. — Règle de prudence à observer par rapport à tous les emprunts 821.

Enregîtremens de contrats, obligations etc. Les frais doivent en être supportés par les intéressés 691.

Entreprise. Définition 667, 668.

Estimations des fonds de terre 1020. — Estimations spéciales, à quoi elles servent 136. — Estimation d'un bien-fonds, en quoi elle consiste 106. — Ses conditions et son utilité 107 et suiv. — Principes généraux et mode de procéder 133 — 156. — Estimation des brasseries 154. — des distilleries 155. — des mines 295.

Etangs, leur estimation 1023.

Etats de situation, en matière de finances. Définition 1272. — Confection et régime 1273 et suiv.

Exemption d'impôts. Considérations générales 1146 et suiv. — Examen des raisons alléguées, 1° en faveur de l'exemption d'impôts attachée aux qualités personnelles des contribuables 1155 et suiv., 2° en faveur de l'exemption d'impôts attachée aux biens-fonds 1163 et suiv. 1171. — Comment l'État doit en user relativement à l'exemption d'impôts fonciers une fois subsistante et attachée à quelques biens-fonds 1172 et suiv.

Exportation (Droits d') 1220. — Moyen d'imposer les étrangers 1195. — S'il est prudent de frapper de droits d'exportation les produits indigènes 1250.

F.

Finances des Grecs et Romains 9 et suiv. — des Allemands 11 et suiv. — Administration des finances 964. — Élémens d'une parfaite administration des finances 966. — Unité et simplicité 967. — Juste répartition des charges publiques 990. — De l'exact aperçu de toute l'administration financière 1268. — Division systématique des autorités financières 1269. — Des états de situation en matière de finances 1272 et suiv. — Des caisses publiques 1283. — Du contrôle des finances 1314 et suiv.

Fins publiques. En quoi elles consistent 832 et suiv.

Foncier (impôt). S'il peut être réglé d'après la surface et la mesure cubique 569 et suiv. — Examen des impôts fonciers préexistans 575 et suiv.

Forêts publiques. Considérations générales 213. — Opinion de quelques hommes d'État relativement à l'aliénation des forêts 223. — Réfutation 224. — Double mode d'exploitation des forêts 233.

Fortune privée du Prince. Nécessité de la distinguer de la fortune publique 847. — De la meilleure espèce de fortune privée du Souverain 850. — État de la fortune des Souverains dans plusieurs pays 851.

Fosses à l'argile. Leur estimation 1023.

Fournitures de fourrage. Inconvéniens de cette charge publique 536, 537.

H.

Hasard (jeux de). Si l'État doit les exploiter comme une source de recette publique 691.

Héritage (censuel). En quoi il consiste 180. — Voyez Bail emphytéotique.

I.

Jardins. Leur estimation 1023.

Imposition des étrangers. Les contributions dont on frappe les nations étrangères ne sauraient être considérées comme une source sûre de finances 1175. — Des voies et moyens qu'à la faveur de sa situation géographique l'État peut se procurer relativement aux étrangers 1176. 1) En faisant de son territoire une place d'étape de certaines marchandises 1177. 2) En possédant exclusivement des passages indispensables aux nations commerçantes de l'étranger 1178ᵃ. — Recherches sur le droit des nations de frapper d'impôts les étrangers 1181 et suiv. — par droits de transit 1183. — par droits d'importation ou d'entrée 1193. — par droits d'exportation 1195 et suiv.

Impôts. Leur origine et leur primitive assiette vicieuse 11 et suiv. — Développement successif des principes plus justes relatifs à leur prélèvement 20 et suiv. — Perfectionnement de la théorie des impôts par Adam Smith 27. — Origine de la légitimité des impôts 52 — 57. — Précision du droit de l'État de demander des impôts 451 et suiv. — Principes généraux relatifs à leur établissement 460 et suiv. — Des sources dans lesquelles ils doivent être puisés 465 — 501. — Exposé et réfutation du système physiocratique 502 — 513. — Des services forcés et des impôts en nature et en numéraire 515 et suiv. — Des impôts personnels 561 et suiv. — Des tailles ou contributions réelles 566 et suiv. — Des impôts sur les fortunes 569 et suiv. — Des impôts sur le revenu brut ou mixte 580 et suiv. — Des impôts sur le revenu net 587 et suiv. — Des impôts sur la dépense ou impôts sur les consommations 683 et suiv. — De la différence entre les impôts directs et indirects 707. — Règle générale par rapport à ces impôts 708. — Faute souvent commise à cet égard 709. — Fausse opinion de quelques hommes d'État par rapport aux impôts directs et indirects 710. — Réfutation de ce sentiment 711. — Règle que prescrit la politique financière quant au prélèvement des impôts indirects 717. — Régularisation des impôts directs 723. — De la hausse des impôts ordinaires et de l'établissement de nouveaux impôts 736 et suiv. — De la juste répartition des charges publiques et principalement des impôts 990 et suiv. — De la répartition de l'impôt sur le revenu, et de l'organisation de l'impôt sur les consommations. Voir les articles revenu et impôts sur les consommations. — Considérations sur les exemptions d'impôts 1146 et suiv. — Raisons pour et contre 1155 et suiv. — De l'imposition des étrangers 1175 et suiv. — Règles générales par rapport à la perception des impôts 1197. — Division des modes de perception 1198. — De la perception directe des impôts 1199 et suiv. — De la perception indirecte des impôts 1208. — Ses différentes espèces 1209 1° par l'accise 1210 et suiv., 2° par les péages ou Douanes 1218 et suiv., 3° par le timbre 1254, 4° par le monopole de l'État 1255. — De l'administration en propre et de la ferme des impôts 1256 et suiv.

Indispensabilité de l'impôt est exigée par la loi de la justice 461.



Industrie. Définition 663. — Réelle et personnelle 664 et suiv. Naturelle et artificielle 669 et suiv. Voyez Rente industrielle.

Institutions publiques pour le maintien de la Justice, pour la commodité des citoyens, pour la civilisation doivent être entretenues aux frais de ceux qui s'en servent pour leurs fins particulières 691.

Jus patronatus, comme droit attaché à la possession de biens-fonds 61 et suiv.

Justi fut en Allemagne le premier qui donna à la science des finances une forme scientifique 25.

Justice. Les règles de la justice doivent circonscrire les mesures financières 36 et suiv. 40. — Doivent concourir à régulariser les impôts 460 et suiv. — De l'exploitation de la Justice comme source financière 321 et suiv. — Des frais de son entretien 870, 872. — Justice patrimoniale, ses avantages et inconvéniens 64.

L.

Landtax en Angleterre 1166.

Liste civile en Angleterre 851.

Livres de finage, à quoi ils servent 1016. — Règles sur leur confection 1030.

Logemens militaires. Leur incommodité et injustice 538 et suiv. Théorie des logemens militaires et proposition tendante à la perfectionner 547 et suiv.

Loteries, en tant que l'État peut les exploiter comme source de recette 691. — Comme moyen de négocier emprunt 820. — Loterie de Gènes, ses préjudices 691.

M.

Maisons comme sources de revenu 623 et suiv. — Comme objets d'imposition 1037 — Comme objets du cadastre 1039. — Leur classement 1052.

Marchandises étrangères. Des règles à suivre dans leur imposition 1126 et suiv.

Mines de l'État 277. — Leur exploitation 278 et suiv. — par voie de régie 284 et suiv. — par voie d'amodiation 292 et suiv. — par voie de concession 304 et suiv.

Monétaire (Régale), émanation de la Régale des mines 346. — Le monnayage des pièces considéré comme monopole de l'État 393. — Obligation de l'État sous ce rapport 394. — S'il est expédient que l'État fasse du monnayage une sonrce de finances 396. — Moyens de se procurer par la fabrication des pièces de monnaie un revenn supérieur 397. — Lenr appréciation 398 et suiv. — Le monnayage des pièces dans les mains des particuliers 409 et suiv. — S'il est prudent que l'État renonce à toute recette provenante de cette source et qu'il supporte même les frais de monnayage 414 et suiv.

Monnayage (prix de), définition 396.

Monopoles de l'État, fondement 390. — Ceux que l'État peut se réserver 382, 391. — S'ils sont de bonnes sources de finances 434 et suiv. — Professions industrielles monopolisées 436 et suiv. — Raisons pour 390. — Préjudice des monopoles 444. — Monopoles, moyens de prélever des impôts 1255.

P.

Pacage et pâturages (estimation) 1023. — Droit de pacage, comme attaché à la propriété directe des possesseurs de Domaines 61 — est plus préjudiciable qu'avantageux 67.

Papier-monnaie. Sous quelles circonstances il devrait être exclusivement émis, et suites funestes de son usage 767 et suiv. — Obligation de l'État par rapport au papier-monnaie 903. — Impossibilité d'en vérifier au juste le bénéfice et la perte qui en résultent 904. — Si le papier-monnaie peut être considéré comme nne dette de l'État envers le public 906. — Préjudice du papier-monnaie 908. — Moyen de l'annihiler 909. — Fausse mesure à laqnelle on a eu recours dans quelques États relativement à l'annihilation du

papier-monnaie 910. — Indemnisation de la perte causée par le papier-monnaie 911.

Partages de succession peuvent servir de base d'une bonne estimation d'un bien-fonds 1020.

Patrimoniale (Justice). Voyez Justice.

Péages. Leur origine 14. — Ce que l'on y comprenait anciennement et ce que l'on y comprend à présent 1218. — Ses différentes espèces 1219, 1220. — Problèmes à résoudre dans l'organisation de leur perception 1221 — et moyens propres à atteindre ce but 1222. — Tarif des péages prussiens, examen de l'impôt sur l'importation du papier étranger 1142. — Observations sur les hauts tarifs d'accise et de péage 1143. — Distinction du tarif prussien entre droits d'importation et droits de consommation 1219.

Pêche 152.

Pension, envisagée comme affaire de pure grâce 945. — Formation d'un fonds pour les pensions des fonctionnaires publics 947. — Principes sur lesquels une pareille institution doit être basée 948 et suiv. — Caisses des veuves et orphelins 954 et suiv. — Pensions militaires 963. — Institution subsistante à cet égard dans le Duché de Gotha 963.

Personnels (impôts). Définition 561. — S'ils se fondent sur un principe scientifique de finances 562. — Capitation 563. Impôts sur les conditions et les dignités 564. — Impôts sur les juifs, les chrétiens, les barbes 565.

Police, de son exploitation comme source de finances 321 et suiv. — Des frais d'entretien d'une autorité de police 873.

Postes. Si l'État peut en faire une source de finances 417. — Régie ou administration des postes 425, 981. — Bail ou amodiation des postes 426. — Laquelle des deux méthodes mérite la préférence 430.

Prairies. Leur estimation 1023 et suiv.

Prix d'achat d'un bien-fonds, comme moyen de vérifier le produit net 1020.

Procès, les frais doivent en être supportés par les parties litigantes 691.

Productivité, ou bon rapport de l'impôt, doit être calculée d'avance 1129. — Règles générales par rapport à la productivité des impôts sur les consommations 1129.

Produit. Définition 466. — Du produit des différentes espèces de fortune 468 et suiv. — Son rapport avec le capital 471 et suiv. — Du produit brut ou mixte 474. — Du produit net 475. — Connexion de la notion de *produit* avec celle de *revenu* 491. — La connaissance du produit net est une condition essentielle d'un bon cadastre 1017. — Règle à observer dans sa vérification 1018. — Personnes en état de vérifier le produit net 1019. — Différentes méthodes de vérifier le produit net 1020 et suiv. — Impôt général sur les produits. Proposition d'un Publiciste à cet égard 585 et suiv.

Professions (impôt sur les), nécessité de l'estimation du revenu des professions 1065. — Moyens d'y parvenir 1066. — Difficultés qui s'y présentent 1091. — Règle à observer dans l'imposition de la rente des professions 1092. — Classification du revenu des professions et moyens de le fixer 1094 et suiv. — Professions industrielles de l'État 390. — Leur division 392. — Lesquelles l'État peut se réserver 391. 382. — Si elles sont de bonnes sources de finances 434 et suiv. — Professions monopolisées 436. — Raisons en faveur des monopoles publics 390. — Inconvéniens des monopoles 444 et suiv.

Propriété directe des possesseurs de biens-fonds 61.

Prusse. Bail des Domaines en vigueur dans ce royaume 159 et suiv., 164, 167, 170, 171. — Observations sur les logemens militaires en Prusse 557. — Sur la fabrication du sel en Prusse 982. — Tarif des péages en Prusse. Voyez Péages. — Droits d'entrée en Prusse 1219.

R.

Recette publique. Ses sources 47. — Recette publique provenante de capitaux 48. — de Domaines 50 et suiv. — de Régales financières 309 et suiv. — d'impôts 451. — Recette publique extraordinaire 724. — acquise fortuitement ou d'après l'intention du législateur 726. — Sources de re-

cette publique extraordinaire 727. a) Formation d'un trésor, ses avantages et inconvéniens 731, 732. b) Hausse des impôts 736. c) Nouveaux impôts 738. — Meilleurs moyens d'augmenter la recette publique 740, 741. d) Aliénation de Domaines 742. e) Emploi du crédit public 746 et suiv. — Ressources étrangères 822. — De la nécessité d'un exact aperçu de la recette publique, et de sa comparaison avec la dépense publique 1268.

Réels (impôts). Définition 514. — Des impôts assis sur la fortune 566 et suiv. — Des impôts assis sur le revenu mixte et brut 580. — Du règlement des impôts suivant le revenu net de chacun 587, 682. — De l'impôt sur les consommations 683 et suiv.

Régales. Définition 309. Origine ibidem. — Dans quels cas elles paraissent légitimes 310 et suiv. — Inconvéniens y attachés 313. — Des différentes espèces de Régales, et de la limitation des droits régaliens 319, 390. — Principes à suivre dans l'administration des Régales financières 979 et suiv. — Régale des mines. Son origine 344. Objets y compris 345 et suiv. — Fondement et légitimité de la Régale des mines 348 et suiv. — Règles à observer par l'État en fait de mines 365 et suiv. Voyez Mines de l'État. — Régale des forêts, son origine 324. — Sous quel rapport le droit de l'État sur les forêts doit être reconnu pour un droit régalien 328. — Injustice de fonder là-dessus une recette financière 333. — Régale des eaux; titre sur lequel elle se fonde, et exposé de sa nullité 341.

Régie des impôts 1256 et suiv. — des forêts 261 et suiv. — des mines 284 et suiv.

Rente de capitaux. Principes à suivre relativement à leur imposition 1054. — Double méthode de la vérifier 1055. — *Rentes perpétuelles* 804. — Différentes manières de les créer 805 et suiv. — Système d'emprunt usité en Angleterre 813. — *Rente intérêt de capitaux.* Définition 645. — Les intérêts considérés comme objet d'imposition 648. — Principes qu'il importe d'y suivre 650 et suiv. — de l'imposition des intérêts qui proviennent de tontines, annuités etc. 654. — *Rente foncière*, de quoi elle se compose 588. — Sa division en naturelle et artificielle 590 et suiv. — Considérations générales sur la rente foncière 592 et suiv.

Règles concernant l'assiette des impôts sur la rente foncière 613 et suiv. — Des rentes de bâtimens, jardins de plaisance etc. 633. — Moyens de vérifier avec exactitude les rentes de biens-fonds 999 et suiv. — ***Rente forestière*** 228. — ***Rente des maisons***, considérée comme objet d'imposition 633. — Sa vérification moyennant cadastre 1037 et suiv. — ***Rente industrielle***. Définition 663. — réelle et personnelle 664 et suiv. — Considérée comme source d'impôts 679 et suiv. — Impossibilité de la constater clairement 1063. — Principes à suivre dans sa vérification 1064 et suiv. — Estimation du revenu des artisans qui ne font pas valoir de capital dans leur profession 1066 et suiv. — Estimation du revenu des ouvriers ordinaires 1070, 1071. — Estimation du revenu des artisans qui ont appris leur métier artificiellement 1072. — Différentes méthodes à suivre dans l'estimation de ceux qui dans leur profession ont besoin d'un capital 1079, a) par évaluation du capital d'exploitation 1085, b) par évaluation du débit 1089, c) par évaluation directe du revenu, et par cumul des trois méthodes 1090. — Difficultés attachées à l'introduction d'un impôt sur le revenu des professions industrielles 1091 et suiv. — Moyen de se procurer des estimateurs ou taxateurs intelligens 1093 et suiv. — Observations sur quelques autres méthodes d'estimation 1099. — Observations générales 1100. — ***Rentes***, moyen commode d'amortissement des dettes publiques 902. — Promesses de rentes 791. — Ses différentes espèces 792. — ***Rentes viagères***. Contrat sur lequel elles se fondent 796. — Leurs avantages 798. — Objections contre 802.

Revenu. Définition 487 et suiv. — Revenu mixte et pur 491 et suiv. — Primitif et dérivé 500 et suiv. — Revenu net considéré comme objet d'imposition 509 et suiv. — Du règlement des impôts suivant le revenu net comme meilleur moyen de les répartir également 587. — Du revenu net provenant a) des biens-fonds ou de la rente foncière 588 et suiv., b) des capitaux 645, c) de l'industrie 663. — Difficulté de vérifier le revenu net 683 et suiv. 990 et suiv. — Principes à suivre sous ce rapport 998 et suiv. — Revenu territorial 1001 et suiv. — Revenu des maisons 1037 et suiv. — Revenu ou rente des capitaux 1054 et suiv. — Revenu de l'industrie 1063 et suiv. — Revenus publics provenans a) des Domaines 50 et suiv., b) des Régales financières 309 et suiv.,

c) des impôts 451. — Des revenus extraordinaires de l'État 724.

Richesse-fonds de la nation, n'ose point être attaquée par les impôts 462. — Définition 466. — Ses différentes espèces 467 et suiv. — Pourquoi les impôts ne sauraient être payés de la richesse-fonds 476 et suiv.

Russie. Régime de la capitation y établie 563. — Emprunts du Gouvernement russe 789. — Suites d'une faute qu'on y commit 821. — Mesures de la Russie relativement au papier-monnaie 910. — Impôt sur les maisons, en vigueur en Russie 1051. — Contrebande en Russie 1223.

S.

Sel, s'il peut être un objet d'imposition 1121, 1125. — Proposition d'une légère et avantageuse imposition de cet article 1216. — Commerce de sel, moyen le plus avantageux de l'État d'y procéder 982. — Régale du sel, de l'administration des fabriques de sel 982. — Salines, de leur amodiation 299 et suiv.

Service, (militaire) considéré comme service forcé 525 et suiv. — Services de relais, injustice et préjudice de cette charge 529. — *Services forcés.* Dans quel cas l'État peut exclusivement imposer des services forcés 515 et suiv. — Services pour l'entretien des chemins et chaussées 518. — Services pour les postes 522. — De l'avantage du convertissement des services forcés en impôts pécuniaires 556 et suiv

Simplicité dans l'administration des finances 967. — Moyens de l'établir 968 et suiv.

Smith (Adam), sa réforme dans les sciences qui concernent l'Etat 27, 28. — La distinction qu'il fait entre rente du sol et rente de la bâtisse 1037.

Spéculations. Ce qu'il faut entendre par là 668.

Substistances (communes) si elles peuvent être des objets de l'imposition directe 1121 et suiv.

Sucre (raffineries de). Effets du système de les favoriser 1253.

Sûreté publique, est une des principales fins de l'État 832.

Système d'impôts (nouveau) en Prusse. Appréciation de l'impôt par classes établi par ce système 1121. Appréciation de l'impôt sur l'eau de vie 1143.

Système de la science des finances; son imperfection 30.

Système physiocratique de Quenay 502*. — Réfutation 503.

Système de la ferme des impôts 1258 et suiv.

T.

Tabac, apte à être frappé par l'impôt sur les consommations 1216.

Taxe de la Chambre (*Kammertaxe*) 136.

Timbre, comme moyen de lever impôt 1254.

Tontines, voyez rentes viagères. Contrat sur lequel elles se fondent 796. — Leurs avantages 798 et suiv.

Torrens, son système de réfutation de la doctrine de Quenay 505.—Son opinion quant aux impôts directs et indirects 722.

Tourbières. Leur estimation 1023.

Transit (droits de), moyen principal d'imposer les étrangers 1183. — Règle de la justice par rapport aux droits de transit 1184 et suiv. — Règle de la politique par rapport à eux 1188 et suiv. — Les règles de la politiqne se laissent concilier avec celles de la justice relativement à ce point 1191, 1192.

Trésor public, comme moyen de faire face à des dépenses extraordinaires 728 et suiv. — Moyen de le former 729.— Ses avantages 731. — Ses inconvéniens 732. — Quels pays peuvent s'en passer 733. — Précautions à prendre dans la formation d'un trésor 735.

U.

Unité dans l'administration des finances. En quoi elle consiste 967. Moyens de l'obtenir 967 et suiv.

Utilité des impôts, condition essentielle de leur établissement, 461.

V.

Veuves et caisses des veuves. Voyez Pension.

Imprimé par F. A. Brockhaus à Leipsic.